

Migration, Mobilität und Entwicklung: EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit

Angenendt, Steffen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S. (2012). *Migration, Mobilität und Entwicklung: EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*. (SWP-Studie, 25/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361387>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Steffen Angenendt

Migration, Mobilität und Entwicklung

EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument
der Entwicklungszusammenarbeit

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Hintergrund: Neue Erkenntnisse, Wanderungstrends und Herausforderungen
7	Eine veränderte Bewertung von Migration und Entwicklung
10	Neue Wanderungstrends
10	Wandel der politischen Herausforderungen
13	Konzeptionelle und europapolitische Grundlagen der Mobilitätspartnerschaften
13	Gesamtansatz zur Migrationsfrage
13	Gesamtansatz für Migration und Mobilität
14	Europapolitischer Rahmen
16	Form und Zielsetzung der Mobilitätspartnerschaften
16	Umfassende Zielsetzung, variable Formen
16	Breite Beteiligung von EU-Akteuren
17	Verpflichtungen der Partnerländer
17	Aufgaben der EU-Staaten
20	Erfahrungen und strukturelle Schwächen
20	Auswahl der Partnerländer
21	Unklare Zielhierarchien
21	Flexibilität – auch eine Schwäche
22	Defizite bei Monitoring und Evaluierung
24	Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten
24	Kohärenz stärken
25	Gestaltungsgrundsätze
28	Praktische Handlungsempfehlungen
29	Die nächsten Schritte
30	Tabelle: Übersicht über bestehende EU-Mobilitätspartnerschaften
32	Abkürzungen

Dr. Steffen Angenendt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Globale Fragen. Derzeit ist er zu Forschung und Beratung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung freigestellt.

Migration, Mobilität und Entwicklung
EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der
Entwicklungszusammenarbeit

Mobilitätspartnerschaften stellen ein neues Element der EU-Migrationspolitik dar. Sie sollen migrations- und entwicklungspolitische Ziele miteinander verbinden und einen fairen Interessenausgleich mit den Partnerländern ermöglichen. Wie eine kohärente, umfassende und nachhaltige Migrationspolitik mit Entwicklungsorientierung in Zukunft aussehen soll, haben die EU-Staats- und Regierungschefs 2005 im »Gesamtansatz Migration« skizziert und seitdem mehrfach bekräftigt. Die Mobilitätspartnerschaften spielen dabei eine zentrale Rolle; sie sind nach Ansicht der Europäischen Kommission »the most innovative and sophisticated tool« der EU-Migrationspolitik.

Inzwischen wurden erste Pilotpartnerschaften mit Kap Verde, Moldau, Georgien und Armenien eingerichtet. Weitere Partnerschaften sind in Planung, und die EU-Kommission hat vorbereitende Gespräche unter anderem mit Marokko und Tunesien aufgenommen. Befürworter der Programme versprechen eine »Triple-Win-Situation«, in der Migranten eine legale Wanderungsperspektive geboten wird, die Herkunftsländer in einer schwierigen Übergangssituation entwicklungspolitisch unterstützt werden und die EU-Staaten dringend benötigte Fachkräfte erhalten. Aber können die Mobilitätspartnerschaften solche Erwartungen erfüllen? Und sollen sie aus deutscher Sicht eine zentrale Rolle in der europäischen Migrationspolitik spielen?

Diese Fragen sind politisch auch deshalb relevant, weil es um den grundsätzlichen Zusammenhang von Migration und Entwicklung geht. Bislang handelt es sich dabei meist um getrennte Politikbereiche. In der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet man Migration noch immer eher skeptisch; weiterhin wird vor Braindrain und einer Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik für migrationspolitische Zwecke gewarnt. Auf keinen Fall, so ein häufiges Argument, dürfe die Entwicklungspolitik zur Rekrutierung von Arbeitskräften missbraucht werden. In der Migrationspolitik wiederum kommen vor allem wirtschaftliche und sicherheitspolitische Erwägungen zum Tragen; entwicklungspolitische Aspekte sind bestenfalls nachgeordnet. Viele migrationspolitische Akteure sind nach wie vor überzeugt, dass die staatliche Fähigkeit zur Steuerung von Wanderungen nicht durch ent-

wicklungspolitische Erwägungen beeinträchtigt werden dürfe.

Diese Grundhaltungen werden durch zwei Entwicklungen in Frage gestellt. Zum einen verändern sich das globale Wanderungsgeschehen und die Migrationspolitik: Befristete und wiederholte (zirkuläre) Wanderungen nehmen auf Kosten von dauerhafter Aus- und Einwanderung zu, und in der Migrationspolitik geht es immer häufiger um Mobilitätsmanagement. Dies aber können die Aufnahmeländer nicht mehr im Alleingang leisten; sie müssen enger mit den Herkunfts- und Transitländern zusammenarbeiten.

Zum anderen wächst die Erkenntnis, welchen immensen Entwicklungsbeitrag Migranten für die Aufnahme- und Herkunftsländer leisten. Mittlerweile betragen allein die registrierten Rücküberweisungen in Entwicklungsländer das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe, und auch der Know-how-Transfer durch Diasporas und Rückkehrer wird immer wichtiger. Damit steigt auch das Interesse, die Potentiale der Migranten besser als bisher für Entwicklungszwecke zu nutzen. In vielen Industriestaaten – auch Deutschland – werden Migranten zunehmend als Entwicklungsakteure und Brückenbauer wahrgenommen.

Beim Konzept der Mobilitätspartnerschaften geht es im Kern um die Förderung von Entwicklung durch Migration und Mobilität – und eben nicht mehr um die gern aufgeworfene Problematik, ob Entwicklungshilfe zu stärkerer Migration führt oder nicht. Die zentrale Frage lautet vielmehr, ob und wie sich der Entwicklungsbeitrag von Migration und Mobilität im Rahmen der europäischen Politik durch konkrete Programme fördern lässt. Wie kann sichergestellt werden, dass die Partnerschaften dafür einen Rahmen bieten, und welche Formen der Zusammenarbeit, welche inhaltlichen Schwerpunkte und welche Instrumente sind dazu notwendig? Bedacht werden müssen dabei die Chancen und Risiken von Migration für Entwicklung sowie die Veränderungen des globalen Wanderungsgeschehens. Und wenn man Fehler der Vergangenheit vermeiden will, sind die Erfahrungen mit den bisherigen Pilotpartnerschaften auszuwerten. Auf dieser Basis lassen sich Schlüsse für die Gestaltung künftiger Programme ziehen und Handlungsoptionen für die deutsche und europäische Politik formulieren.

Mobilitätspartnerschaften, so die Gesamtbewertung, bilden ein zentrales, unverzichtbares Element der europäischen Migrations- und Entwicklungspolitik. Die bisherigen Pilotpartnerschaften bieten gute Ansätze, weisen aber auch Schwächen auf, die bei einer Ausweitung des Instruments beseitigt werden

sollten. Insbesondere kommen entwicklungspolitische Aspekte zu kurz; außerdem sind die Partnerschaften einseitig auf die Reduzierung irregulärer Wanderung ausgerichtet und zu wenig auf die Förderung geregelter Migration und Mobilität. Damit bleiben sie hinter ihrem Potential zurück. Letztlich wird die Wirksamkeit der Programme davon abhängen, wie gut es gelingt, die Interessen der EU-Mitgliedstaaten, der Partnerländer und der Migranten auszugleichen.

Die Schlussfolgerung für die deutsche Politik lautet, dass sich die Bundesregierung aktiv an der Gestaltung und Durchführung weiterer Partnerschaften beteiligen sollte – aus entwicklungs- und außenpolitischer Verantwortung, aber auch aus wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Eigeninteresse. Daher sollte sie sich für eine Stärkung des entwicklungspolitischen Gehalts der Partnerschaften einsetzen und darauf achten, dass den Partnerländern hinreichende und nachhaltige Angebote für Migration und Mobilität unterbreitet werden.

Bei der Gestaltung der Mobilitätspartnerschaften sollte man grundsätzlich die Kohärenz der Maßnahmen im Auge behalten. Darüber hinaus müssen die Programme transparent, klar und an realistischen Zielen ausgerichtet sein. Sie sollten sich stark an Beschäftigung orientieren und unter partnerschaftlichem Einbezug aller Beteiligten geplant, gesteuert und evaluiert werden. Als konkrete Handlungsoptionen sind zunächst drei Schritte zu empfehlen:

- ▶ Erstens sollte Deutschland in künftigen Mobilitätspartnerschaften eine maßgebliche Rolle übernehmen und sich mit substantiellen Beiträgen einbringen. Dazu würde sich kurzfristig eine der geplanten Partnerschaften mit Ländern Nordafrikas anbieten.
- ▶ Zweitens sollte die Bundesregierung in diese Partnerschaft insbesondere Pilotprojekte zur Mobilitätsförderung einbringen. Naheliegend wären mit Blick auf Nordafrika vor allem Projekte mit einer starken beschäftigungsfördernden Komponente, etwa zur Weiterqualifizierung junger arbeitsloser Akademiker, die wegen mangelnder Berufserfahrung in ihrer Heimat keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Sinnvoll erscheinen daneben entwicklungsbezogene Programme zur temporären Beschäftigung von Fachkräften auf Sektoren, bei denen in Deutschland ein struktureller Engpass besteht.
- ▶ Drittens sollte die Bundesregierung einen Diskussionsprozess über Ziele, Funktionsweise und Gestaltung künftiger Mobilitätspartnerschaften organisieren, der ressortübergreifend verläuft und zivilgesellschaftliche Akteure einbezieht.

Hintergrund: Neue Erkenntnisse, Wanderungstrends und Herausforderungen

In den EU-Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen wächst seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts das Interesse an den Zusammenhängen von Migration und Entwicklung. So beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 2005 – vor dem Hintergrund wachsender Schwierigkeiten, die irreguläre Einwanderung aus Nordafrika zu reduzieren – den »Gesamtansatz zur Migrationsfrage«.¹ Dieser »kohärente, globale und ausgewogene Ansatz«² soll eine Verbindung von migrations- und entwicklungspolitischen Aspekten ermöglichen. Umgesetzt werden soll er durch sogenannte Mobilitätspartnerschaften, bei denen es sich um Rahmenverträge zwischen der EU und einem jeweiligen Partnerland über die migrationspolitische Zusammenarbeit handelt.³ An solchen Mobilitätspartnerschaften sollen sich EU-Mitgliedstaaten je nach Interesse mit Projekten ihrer Wahl beteiligen können.

Alle europäischen Institutionen haben den Gesamtansatz und die Mobilitätspartnerschaften inzwischen als zentrale Grundlage der europäischen Migrationspolitik bestätigt. Im Dezember 2011 wurde der bisherige Ansatz zum »Gesamtansatz für Migration und Mobilität« erweitert.⁴ Bislang sind Pilot-Mobilitätspartnerschaften mit vier Ländern entstanden (Kap Verde, Moldau, Georgien und Armenien).

Der Wunsch, Entwicklungs- und Migrationspolitik enger zu verzahnen, zieht sich wie ein roter Faden durch diese Vorschläge und Initiativen. Die europapolitischen Akteure hoffen, dass es zu einer wirkungsvolleren Migrationspolitik beiträgt, wenn Entwicklungsaspekte beachtet werden. Den Gesamtansatz und die Mobilitätspartnerschaften betrachten sie als strate-

gische Neuorientierung, die eine größere Kohärenz der externen Dimension der EU-Migrationspolitik ermöglicht.

Aber sind diese Hoffnungen auch gerechtfertigt? Haben sich der Gesamtansatz und die Mobilitätspartnerschaften bisher bewährt? Wie müssten sie gestaltet werden, um möglichst wirksam zu sein? Und wie könnte und sollte sich Deutschland an diesen Partnerschaften beteiligen?

Eine veränderte Bewertung von Migration und Entwicklung

Die thematische Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist nicht neu. Seit den 1970er Jahren gab es immer wieder Diskussionen über die entwicklungspolitischen Wirkungen von Migration, mit überwiegend negativen, gelegentlich aber auch positiven Bewertungen.⁵ Insgesamt war diese Debatte stark von der jeweils vorherrschenden Sichtweise der Entwicklungsforschung geprägt,⁶ die mehrfach zwischen Entwicklungsoptimismus und -pessimismus schwankte.⁷ Inzwischen hat sich der Wissensstand deutlich verbessert; zu den Folgen von Wanderungsströmen für Herkunftsländer, Aufnahmeländer und die Migranten selbst liegen nun belastbare Erkenntnisse vor.⁸

5 Vgl. Douglas S. Massey/Joaquin Arango/Graeme Hugo/ Ali Kouaouci/Adela Pellegrino/J. Edward Taylor, »Theories of International Migration: A Review and Appraisal«, in: *Population and Development Review*, (1993) 3, S. 431–466.

6 Vgl. Ninna Nyberg-Sorensen/Nicholas Van Hear/Poul Engberg-Pedersen, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*, Genf: International Organization for Migration (IOM), 2002 (IOM Migration Research Series 8); Hein de Haas, »Migration and Development: A Theoretical Perspective«, in: *International Migration Review*, 44 (2010) 1, S. 227–264.

7 Vgl. Alessandro Monsutti, »Migration und Entwicklung: Eine Debatte zwischen Zwist und Annäherung«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*, 27 (2008) 2, S. 25–46.

8 Vgl. Ralph Chami u.a., *Macroeconomic Consequences of Remittances*, Washington, D.C., 2008 (IMF Occasional Paper Nr. 259); United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Impact of Remittances on Poverty in Developing Countries*, New York/Genf 2011.

1 Rat der Europäischen Union, *Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum*, Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Tagung vom 15.–16. Dezember 2005 in Brüssel, Dok. 15914/1/05 REV 1, Brüssel, 30.6.2006.

2 Europäische Kommission, *Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court*, KOM (2005) 621, Brüssel, 30.11.2005.

3 Dies., *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*, KOM (2007) 248, Brüssel, 15.5.2007.

4 Dies., *Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, KOM (2011) 743, Brüssel, 4.5.2011.

Rücküberweisungen – Entwicklungsbeitrag und Krisenversicherung

So ist die entwicklungspolitische Bedeutung von Rücküberweisungen stark gestiegen. Nach Schätzungen der Weltbank transferierten Migrantinnen und Migranten im Jahr 2011 mindestens 351 Milliarden US-Dollar in Entwicklungsländer (2010: 325 Milliarden Dollar), das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe. Hinzu kamen nicht offiziell erfasste Zahlungen in Höhe von mindestens 100 Milliarden Dollar. Nach Prognosen der Weltbank könnten die Rücküberweisungen im Jahr 2014 auf 441 Milliarden Dollar steigen.⁹ Diese Transfers haben sich zudem als erstaunlich konjunkturreisistent erwiesen: Während der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise sind sie zwar in einzelnen Ländern deutlich zurückgegangen, weltweit aber haben sie – im Gegensatz etwa zu ausländischen Direktinvestitionen – kaum abgenommen.

Rücküberweisungen können die Höhe und das Ausmaß von Armut reduzieren und stabilisierend auf Volkswirtschaften und Haushalte wirken. Oftmals steigen die Finanztransfers in Zeiten wirtschaftlicher Krisen, oder sie werden als Rücklagen für Notzeiten verwendet. Allerdings können Rücküberweisungen die soziale Ungleichheit erhöhen, vor allem wenn sich zunächst nur Bessergestellte auf die Wanderung begeben. Im Laufe der Zeit und nach Entstehung von Migrationsnetzwerken sinken jedoch die Kosten der Auswanderung, und die Ungleichheitswirkungen nehmen ab. Zudem fördern Rücküberweisungen die Sparquote und die Investitionen in den Herkunftsländern; sie erhöhen die Kreditwürdigkeit der Empfänger, was wiederum Investitionen in Landwirtschaft und Selbständigkeit erleichtert. Wie sich die Überweisungen dagegen auf Wirtschaftswachstum und Wechselkurse auswirken, ist bislang nicht eindeutig zu bestimmen – hier können die Folgen unter bestimmten Bedingungen auch negativ sein.

Braindrain oder »brain gain«?

Auch das Problem des Braindrain wird differenzierter betrachtet als früher. Unstrittig ist zwar, dass es im Herkunftsland zu Produktivitätseinbrüchen führen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ver-

schlechtern kann, wenn Fachkräfte dauerhaft abwandern. Aber solche Wirkungen sind nur dann zu erwarten, wenn diese Arbeitskräfte in ihrer Heimat eine Beschäftigung gefunden haben, die ihren Kenntnissen und Fähigkeiten entspricht.¹⁰ Erhalten sie keinen Zugang zum Arbeitsmarkt oder werden sie unter ihrem Ausbildungsniveau und ihren Fähigkeiten beschäftigt, kann nicht von Braindrain gesprochen werden.

Das gilt auch, wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus für eine Tätigkeit im Ausland ausbilden (wie etwa die Philippinen in einigen Berufen), oder wenn die Wanderung im Rahmen von entwicklungsorientierten temporären bzw. zirkulären Migrationsprogrammen stattfindet, wie in den Mobilitätspartnerschaften vorgesehen. Rückwanderungen von Migranten, die im Ausland ihre Qualifikation verbessert haben, können den Braindrain sogar in einen »brain gain« verwandeln.¹¹

Diasporas als Entwicklungsagenten

Im Aufnahmeland organisierte Migrantengruppen (Diasporas) können die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern vertiefen und Entwicklungsprozesse unterstützen, indem sie etwa Investitionen in den Heimatländern erleichtern. Es gibt zahlreiche Beispiele für in der EU lebende Migranten, die sich in Diasporagruppen organisieren und sich für die Entwicklung ihrer Heimatgebiete einsetzen. Auch in Deutschland existieren viele solcher Gruppen, von denen einige in ihrem entwicklungspolitischen Engagement von der Bundesregierung unterstützt werden. Diasporas können zur Verbesserung von Infrastrukturen sowie zum Wissens- und Technologietransfer beitragen. Sie können es zudem erleichtern, ausländische Direktinvestitionen einzuwerben und Arbeitskräfte für Unternehmen zu rekrutieren, die in den Herkunftsländern neu gegründet werden.

⁹ Sanket Mohapatra/Dilip Ratha/Ani Silwal, *Outlook for Remittance Flows 2012–14*, Washington, D.C.: World Bank, 1.12.2011 (Migration and Development Brief 17).

¹⁰ Zum Überblick: Frédéric Docquier/Hillel Rapoport, *Globalization, Brain Drain and Development*, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA), März 2011 (IZA Discussion Paper 5590).

¹¹ John Gibson/David McKenzie, *The Economic Consequences of »Brain drain« of the Best and Brightest: Microeconomic Evidence from Five Countries*, Washington, D.C.: World Bank, 3.8.2010 (Policy Research Working Paper).

Migration und Humankapital

Es gibt zahlreiche empirische Belege, dass Migration die Bildung von Humankapital im Herkunftsland fördern kann – nicht zuletzt dadurch, dass Rücküberweisungen für Bildung und Gesundheit verwendet werden. Tatsächlich haben Kinder von Migranten in einigen Herkunftsländern signifikant höhere Chancen, einen Schulabschluss zu erreichen.¹² Migration und Rückkehr gehen zudem oft einher mit einem größeren Bewusstsein für Gesundheitsfragen.

Entwicklungspolitische Risiken

Neben diesen entwicklungspolitischen Chancen kann Migration aber auch erhebliche Risiken beinhalten. So kann sie aus mikrosoziologischer Perspektive zu psychosozialen Störungen führen sowie Familienstrukturen und soziale Netzwerke belasten oder zerstören. Die Trennungserfahrung von Kindern wird durch die materiellen Vorteile der Migration oftmals nicht ausgeglichen, und bei unzureichend betreuten Kindern ist auch die Bildungsbeteiligung deutlich geringer.¹³ Vor allem wenn Mütter abwesend sind, kann dies abweichendes und riskantes Verhalten fördern. Oft werden die mit der Auswanderung verbundenen Hoffnungen auf eine bessere Existenz enttäuscht – Lebensplanungen scheitern, die Migrantinnen und Migranten erleiden Statusverluste, werden womöglich in ihren Menschenrechten verletzt und können Opfer von Ausbeutung und Sklaverei werden.

Generell gilt darüber hinaus, dass viele Entwicklungsländer inzwischen selbst zu Zielgebieten für Migranten aus noch ärmeren Regionen geworden sind. Auch hier können Einwanderer zur Entwicklung beitragen. Allerdings sind die positiven Folgen der Migration für diese Aufnahmeländer oftmals geringer. Lohndumping ist in Entwicklungsländern wahrscheinlicher als in Industriestaaten, wo Arbeitsbeziehungen organisiert und verrechtlicht sind; der fiskalische Nutzen der Zuwanderer und ihr Beitrag für die Sozialversicherungssysteme fallen in Entwicklungsländern zwangsläufig niedriger aus. Darüber hinaus können

die gesellschaftlichen und politischen Kosten der Zuwanderung gerade für arme Länder beträchtlich sein, vor allem wenn es zu Auseinandersetzungen um knappe Ressourcen wie Wasser, Nahrung und Land kommt.

Die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft vieler Entwicklungsländer für Zuwanderer ist zwar groß, wird aber oft durch fehlende Konfliktlösungsmechanismen begrenzt. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten werden Migranten und Flüchtlinge dann leicht zu Sündenböcken, denen man die Schuld am wirtschaftlichen Niedergang zuschiebt. Es drohen Massenausweisungen, eventuell auch Gewalttaten. Dies ist in vielen städtischen Ballungsräumen vor allem in Afrika und Asien immer wieder zu beobachten.

Trotz offener Fragen eine positive Gesamtbewertung

Der Wissensstand über die Entwicklungswirkungen von Migration hat sich in den vergangenen zehn Jahren erheblich verbessert. Trotzdem bestehen nach wie vor erhebliche Forschungslücken.

So fehlen unter anderem vertiefte Erkenntnisse über die Triebkräfte von Auswanderungs- und Rückwanderungsentscheidungen und über die Wirkungen von Rücküberweisungen auf die Familien und Heimatgemeinden. Wer profitiert davon? Sind die Überweisungen höher, wenn die Familie im Herkunftsland bleibt? Welchen Einfluss haben Geschlecht und Bildungsgrad auf die Höhe und die Dauer von Rücküberweisungen? Wie wirken sie sich auf die Erwerbsbeteiligung der zu Hause Gebliebenen aus, und welche makroökonomischen Folgen haben sie (Sparquote, Inflation)? Unzureichend bearbeitet sind bislang auch Fragen zu den Folgen der Migration für die Herkunftsgebiete. Beeinflussen Wanderungen dort die Schulbeteiligung und den Bildungserfolg? Wie verändert Migration die Geschlechterverhältnisse, und was bedeutet das für Entwicklungsprozesse?

Gleichwohl ist festzustellen, dass in der Forschung die Entwicklungswirkungen von Migration insgesamt positiv eingeschätzt werden. Migration, so die grundsätzliche Annahme, kann Entwicklungsprozesse fördern, wenn sie entwicklungspolitisch gestaltet wird. Diese Auffassung teilen auch EU-Kommission und Europäischer Rat. Seit Verabschiedung des »Gesamtansatzes zur Migrationsfrage« besteht ein politischer Wille, Entwicklungsaspekte systematischer als bisher in die europäische Migrationspolitik einzubeziehen. Diese Haltung hat sich aber nicht zufällig ergeben, sie

¹² Siehe hierzu aus ökonometrischer Sicht die Arbeiten von Oded Stark, darunter ders./Roman Zakharenko, *Differential Migration Prospects, Skill Formation, and Welfare*, Tübingen, Dezember 2011 (University of Tübingen Working Papers in Economics and Finance, Nr. 22).

¹³ Vgl. etwa für die Ukraine: Andrea Hitzemann, »Die Kinder sind die unsichtbaren Opfer«, in: *Neue Caritas*, (2010) 9.

ist vielmehr eine Konsequenz aus grundlegenden Veränderungen des globalen Wandertgeschehens und der damit verbundenen Herausforderungen.

Neue Wandertrends

Das globale und europäische Wandertgeschehen wird gegenwärtig vor allem durch fünf Trends geprägt:

Erstens nehmen *temporäre und zirkuläre Wanderungen* auf Kosten von dauerhafter Migration zu.¹⁴ Es geht in der Migrationspolitik deshalb mehr und mehr um die Steuerung und Bewältigung von internationaler Mobilität, mithin um die Herstellung von Freizügigkeit und den Umgang damit.

Zweitens lassen sich *Verschiebungen der Wandertbewegungen* erkennen. Wanderungen finden zwar nach wie vor hauptsächlich zwischen weniger entwickelten und entwickelten Ländern (Süd-Nord-Migration) statt, aber auch Wanderungen zwischen weniger entwickelten Staaten (Süd-Süd-Wandert) gewinnen an Bedeutung.¹⁵

Drittens wächst in vielen weniger entwickelten Staaten die Zahl der *Binnenmigranten*, meist durch Landflucht in Richtung städtischer Ballungsräume. Diese beschleunigte Urbanisierung bietet vielen Ländern Entwicklungschancen, birgt aber auch Risiken. In vielen Fällen ist die Binnenmigration zudem eine Vorstufe für grenzüberschreitende Wanderungen.

Viertens weisen die internationalen Wanderungen immer häufiger einen Doppelcharakter auf – *freiwillige und erzwungene Migration* vermischen sich. Für Aufnahmestaaten und internationale Organisationen wird es so immer schwieriger, Wanderungen nach deren Motiven zu unterscheiden und dafür internationale und staatliche Zuständigkeiten und Schutzmechanismen festzulegen.¹⁶ Dies wirkt sich auf die Frage aus,

welche Wanderungen als legal und welche als irregulär gelten. Viele Zielländer öffnen sich selbst dann nur zögerlich für Migration, wenn bei ihnen ein demographischer oder wirtschaftlicher Zuwanderungsbedarf besteht. Hinzu kommt, dass zahlreiche EU-Staaten eine restriktive Asylpolitik verfolgen – dass sie ihre Grenzen schließen, lässt die irreguläre Zuwanderung wachsen.

Fünftens bestehen nach wie vor erhebliche Defizite bei der internationalen Regelung und Gestaltung des Wandertgeschehens. Zugleich sind bei der regionalen migrationspolitischen Kooperation *Tendenzen der Renationalisierung* zu erkennen. Letzteres gilt auch für die Europäische Union. In den vergangenen zehn Jahren haben die EU-Mitgliedstaaten versucht, ihre nationalen Handlungsspielräume zu bewahren oder gar auszubauen – trotz aller Bekenntnisse zur Stärkung der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik.¹⁷

Wandel der politischen Herausforderungen

Diese Veränderungen des internationalen Wandertgeschehens stellen die EU-Mitgliedstaaten vor neue migrationspolitische Herausforderungen.

Demographischer Zuwanderungsbedarf

Die meisten EU-Staaten werden in den nächsten beiden Jahrzehnten neben der demographischen Alterung eine deutliche Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung verzeichnen. In einigen EU-Ländern wird die Zahl der Erwerbstätigen bis zu einem Drittel abnehmen, mit schwerwiegenden Folgen für Wohlstand und Wirtschaftsleistung der jeweiligen Gesellschaft. Dieser Prozess von Alterung und Schrumpfung kann nicht mehr verhindert werden, lediglich Anpassungen sind möglich. Eine Option ist die migrationspolitische Öffnung.

Die Bereitschaft dazu ist in den meisten EU-Staaten allerdings nicht besonders ausgeprägt. Viele Einheimische befürchten Lohndumping und zusätzliche Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Zugleich fehlt der poli-

¹⁴ Vgl. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, New York 2009; ders., *International Migration and Development. Report of the Secretary-General*, Dok. A/65/203, New York, 2.8.2010.

¹⁵ International Organization for Migration, *World Migration Report 2011. Communicating Effectively About Migration*, Genf 2011, S. 47–82.

¹⁶ Vgl. Luise Druke, *Mobilizing for Refugee Protection: Reflections on the 60th Anniversary of UNHCR and the 1951 Refugee Convention*, Genf, Dezember 2011 (New Issues in Refugee Research, Research Paper 227). Zur Problematik von umweltbedingten Wandertbewegungen vgl. Steffen Angenendt, »Klimaflüchtlinge – ein neues Sicherheitsrisiko?«, in: ders./Susanne

Dröge/Jörn Richert (Hg.), *Klimawandel und Sicherheit. Herausforderungen, Reaktionen und Handlungsmöglichkeiten*, Baden-Baden 2011, S. 177–196.

¹⁷ Vgl. Steffen Angenendt/Roderick Parkes, *EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Aktuell 71/2009).

tische Wille, solchen Sorgen durch Aufklärung und eine kohärent-nachhaltige Migrationspolitik entgegenzutreten. Dabei besteht in einigen Mitgliedstaaten schon heute ein Fachkräftemangel, der nur durch Zuwanderung ausgeglichen werden kann.

»Unsichtbare« irreguläre Zuwanderung

Das Problem der irregulären Zuwanderung wird weiter an Bedeutung gewinnen. Selbst wenn die EU-Außengrenzen noch schärfer kontrolliert werden, dürfte dies den Migrationsstrom kaum nachhaltig reduzieren – aller Erfahrung nach verlagern sich lediglich die Wanderungsrouten. Außerdem ist zu erwarten, dass mit steigender internationaler Mobilität die »unsichtbare« irreguläre Zuwanderung wächst. Dabei reisen Migranten legal mit Besuchervisum ein, um dann irregulär zu Arbeitszwecken im Land zu bleiben. Durch Grenzkontrollen lässt sich dies gar nicht verhindern.

Für den hier betrachteten Zusammenhang von Migration und Entwicklung ist die irreguläre Zuwanderung nicht nur deshalb problematisch, weil sie oft mit Ausbeutung und Menschenrechtsverletzungen einhergeht. Vielmehr steht sie auch einer entwicklungsorientierten Migrationspolitik entgegen. Dient irreguläre Zuwanderung als Ersatz für eine arbeitsmarktbezogene Migrationspolitik – wie jahrzehntelang in den südlichen EU-Staaten –, fällt es entsprechend schwerer, legale Zuwanderungsmöglichkeiten und entwicklungsbezogene Migrationsprogramme zu schaffen.

Migrationsschädliche Asylpolitik

Auch die gegenwärtige Asylpolitik hemmt eine migrationspolitische Öffnung und eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik. Seit den 1990er Jahren versucht die EU, den Zugang zu Asyl soweit wie möglich zu unterbinden. Für die EU-Mitglieder gelten inzwischen alle Nachbarn als »sichere Drittstaaten« (in denen Flüchtlingsschutz gewährleistet ist) und viele andere Staaten als »sichere Herkunftsländer« (in denen keine Verfolgung stattfindet). Daher werden Flüchtlinge, die in der EU um Asyl nachsuchen wollen, dorthin zurückgewiesen; ihre Asylbegehren werden in der EU nicht mehr geprüft. Auch politisch Verfolgte haben faktisch keine Möglichkeit mehr, als Asylsuchende in die EU zu gelangen. Sie reisen daher entweder als

Touristen oder illegal ein. Dies schafft humanitäre Probleme, und die Verlagerung des Flüchtlingsschutzes auf Drittstaaten belastet die Transitländer.

In diesem Kontext fällt es den EU-Mitgliedstaaten zunehmend schwer, Drittstaaten zu einem besseren Flüchtlingsschutz und zur Aufnahme von Flüchtlingen zu bewegen. Dass die EU-Staaten zur Lastenteilung im Asylbereich nicht bereit sind, behindert generell auch eine partnerschaftliche migrationspolitische Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten und somit eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik.

Eigeninteresse der Partnerstaaten

Die bisherige Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten stößt auch deshalb an Grenzen, weil diese Partner immer weniger bereit sind, ausschließlich den migrationspolitischen Interessen der EU-Staaten zu dienen. Im vergangenen Jahrzehnt haben sich die EU-Mitglieder hauptsächlich darum bemüht, Drittstaaten in die gewünschte Kontrolle der Zuwanderung einzubinden. Von den Partnerländern wurde erwartet, irreguläre Migration in die EU zu unterbinden und irreguläre Zuwanderer zurückzunehmen. Wie sich diese migrationspolitische Kooperation auf die Entwicklung der Partnerländer auswirkte, interessierte in der EU kaum, und es wurden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auch keine legalen Zuwanderungsmöglichkeiten eröffnet. Diese Haltung hat die Bereitschaft der Herkunfts- und Transitländer schwinden lassen, mit der EU migrationspolitisch zu kooperieren und Verpflichtungen bei Grenzkontrolle oder Rückübernahme zu erfüllen.

Eine effektive Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten wird es künftig nur dann geben, wenn deren migrationspolitische Interessen stärker berücksichtigt werden, ebenso die entwicklungspolitischen Folgen von Migration und vor allem der Wunsch nach erleichterter Mobilität. Eine nachhaltige Migrationspolitik setzt partnerschaftliche Kooperation voraus, und dazu gehört, die Interessen der Gegenseite nicht aus dem Auge zu verlieren.

»Temporäre« Integrationspolitik

Schließlich werden die EU-Staaten eine gemeinsame Integrationspolitik entwickeln müssen, wenn eine künftige Ausweitung der legalen Zuwanderung ent-

wicklungspolitisch wirksam sein soll. Die meisten EU-Staaten verzeichnen große Erfolge bei der Integration von Migranten, auch wenn dies in der innenpolitischen Debatte oft nicht wahrgenommen wird. Gleichwohl ist in vielen Ländern ein Teil der Zugewanderten unzureichend integriert. Die Erfahrungen vor allem mit der Gastarbeiteranwerbung seit Mitte der 1950er Jahre zeigen, dass eine Förderung der Arbeitsmigration auch dann mit Integrationsangeboten verbunden sein muss, wenn es sich um befristete oder wiederkehrende Wanderungen handelt.

Obwohl solche Integrationsmaßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene festgelegt und umgesetzt werden müssen, hat die EU auch dafür einen Rahmen zu schaffen. Ohne gemeinsame Ziele lassen sich zudem die Finanzierungsinstrumente der EU nicht optimal nutzen, eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik wird erheblich erschwert, und die komplexen Programme, die für eine solche Politik notwendig sind, lassen sich nicht realisieren.

Konzeptionelle und europapolitische Grundlagen der Mobilitätspartnerschaften

Die komplexen migrationspolitischen Herausforderungen verlangen eine engere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und eine bessere Verzahnung von Innen-, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Bereits der im Dezember 2005 vom Rat verabschiedete »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« sah eine kohärente und bereichsübergreifende Migrationspolitik vor, die sicherheits- und entwicklungspolitische Aspekte einbeziehen und die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördern soll. Drei Ziele wurden dabei als prioritär betrachtet: die Reduzierung der irregulären Migration, die Entwicklung von dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge und eine bessere Steuerung der Wanderungsströme, auch »durch Maximierung der Vorteile der legalen Migration für alle Partner«.¹⁸

Inzwischen hat der Gesamtansatz grundlegende Bedeutung für die europäische Politik gewonnen. Seit er vorgelegt wurde, ist kein relevantes Dokument zur EU-Migrationspolitik erschienen, das nicht ausdrücklich Bezug auf ihn nehmen würde. Die Zielsetzung einer umfassenden Migrationspolitik ist zwar nicht neu, sondern wurde von der EU-Kommission schon früher empfohlen. Dennoch kann der Gesamtansatz als Perspektivwechsel hin zu einer systematischen Einbeziehung von entwicklungspolitischen Aspekten in die Migrationspolitik verstanden werden.

Aus Sicht der europäischen Institutionen bildet der Ansatz das konzeptionelle Gerüst für die gemeinsame Migrationspolitik und die Mobilitätspartnerschaften.¹⁹ Viele NGOs kritisieren dagegen, dass Migrations- und Entwicklungspolitik nicht hinreichend miteinander verzahnt worden seien. Zudem vermissen sie konkrete Vorschläge für den Dialog und die Zusammenarbeit

mit Herkunfts- und Transitländern. Ein partnerschaftlicher Gegenentwurf zur »Festung-Europa-Politik« sei ausgeblieben, so der Vorwurf.²⁰ Vielmehr »externalisiere« die EU ihre Migrationslasten durch Verschiebung auf die Nachbarregionen.²¹

Gesamtansatz für Migration und Mobilität

Im November 2011 schlug die Europäische Kommission vor, das Konzept zum »Gesamtansatz für Migration und Mobilität« zu erweitern.²² Demnach soll sich die EU-Migrationspolitik in Zukunft vornehmlich auf vier Ziele konzentrieren, um strategischer und effizienter zu werden:

- ▶ Erleichterung von legaler Migration und Mobilität
- ▶ Reduzierung bzw. Verhinderung von irregulärer Migration und Menschenhandel
- ▶ Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik
- ▶ bessere Nutzung von Migration und Mobilität für Entwicklung

Die künftige EU-Migrationspolitik soll global ausgerichtet sein, dabei aber auf regionalen und bilateralen Dialogprozessen beruhen. Zudem soll sie sich stärker an den Menschenrechten von Migranten orientieren. Die Kommission postuliert zwar, dass die vier Handlungsfelder gleichwertig seien. Der Schwerpunkt des erweiterten Gesamtansatzes liegt aber eindeutig auf der Förderung von Arbeitsmigration und Mobilität.

¹⁸ Rat der Europäischen Union, *Gesamtansatz zur Migrationsfrage* [wie Fn. 1].

¹⁹ Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document – Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, Dok. SEC (2009) 1240, Brüssel, 18.9.2009; vgl. dazu auch Roderick Parkes, »EU Mobility Partnerships: A Model of Policy Coordination?«, in: *European Journal of Migration and Law*, 11 (2009) 4, S. 327–345.

²⁰ Zur grundsätzlichen Kritik an den Mobilitätspartnerschaften siehe Helge Schwiertz, *Foucault an der Grenze. Mobilitätspartnerschaften als Strategie des europäischen Migrationsregimes*, Berlin 2011.

²¹ Vgl. hierzu u.a. Daniel Fröhlich, *Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts. Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union*, Tübingen 2011.

²² Europäische Kommission, *Gesamtansatz für Migration und Mobilität* [wie Fn. 4], S. 5.

Arbeitsmigration

Die Kommission argumentiert, dass die bisherigen Konzepte zur Steuerung der Arbeitsmigration nicht ausreichen würden, um den in der EU wachsenden Mangel an qualifiziertem Personal und die steigende Diskrepanz zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu bewältigen. Angesichts des demographischen Wandels müsse die EU die Zuwanderung flexibler und hinreichend qualifizierter Arbeitskräfte fördern und eine wirksamere Integrationspolitik verfolgen. Zudem seien die Strategien zur Anwerbung und Integration der Arbeitsmigranten besser als bisher mit den anderen EU-Staaten und den Partnerländern abzustimmen. Im Dialog mit den Arbeitgebern soll insbesondere geprüft werden, ob bei der legalen Zuwanderung eine stärker nachfrageorientierte Politik verfolgt werden kann.

Mobilitäts erleichterung

Die zweite wesentliche Neuerung des erweiterten Gesamtansatzes betrifft die Förderung der Mobilität von Nicht-EU-Bürgern. Dies geht über die Steuerung der Arbeitsmigration hinaus, weil davon auch Kurzbesucher, Touristen, Studierende, Forscher, Geschäftsleute oder Familienmitglieder betroffen sind. Damit erhält die Visumpolitik eine strategische Bedeutung für die EU-Migrationspolitik und für die auswärtige Politik der Union insgesamt. Die Kommission schlägt vor, die laufenden Visumdialoge der EU mit Partnerländern stärker an den Zielsetzungen des erweiterten Gesamtansatzes auszurichten. Außerdem soll es erleichtert werden, Sozialversicherungs- und Rentenansprüche zu übertragen (Portabilität), wozu eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialversicherung beitragen soll.

Bessere Steuerung und Umsetzung

Umgesetzt werden soll der erweiterte Gesamtansatz mit Hilfe der vorhandenen Rechtsinstrumente (Visaerleichterungsabkommen, EU-Rückübernahmeabkommen, Richtlinien über die legale und die irreguläre Migration) und politischen Instrumente (Politikdialoge und Aktionspläne). Operativ unterstützt werden soll der Ansatz unter anderem durch die europäische Grenzschutzagentur Frontex, das

Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) sowie durch Programm- und Projekthilfe für Migrantenverbände und internationale Organisationen. Hinzu kommen spezifische Instrumente, die auch schon beim »Gesamtansatz Migration« Anwendung fanden, nun aber weiter ausgebaut werden sollen: Migrationsprofile, Migrationsmissionen, Kooperationsplattformen und vor allem Mobilitätspartnerschaften.

Europapolitischer Rahmen

Ob der erweiterte Gesamtansatz tatsächlich zu einer kohärenteren und wirksameren europäischen Politik führt, wird nicht zuletzt von der Entwicklung des europapolitischen Rahmens abhängen. Die seit Beginn der europäischen Zusammenarbeit schwelende Auseinandersetzung, ob die migrationspolitische Kooperation eher zwischenstaatlich (intergouvernemental) oder eher gemeinschaftlich ausgerichtet sein soll, ist immer noch nicht entschieden. In der Praxis haben sich Mischformen herausgebildet.

Obwohl die Vergemeinschaftung der Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik bereits im Amsterdamer Vertrag (1997) beschlossen und in den Verträgen von Nizza (2001) und Lissabon (2007) bekräftigt wurde, gibt es bislang nur in einigen migrationspolitischen Bereichen eine gemeinschaftliche Politik; in anderen dominiert nach wie vor die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Gemeinschaftliche Regelungen bestehen vor allem in der Asylpolitik und bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen – nur ansatzweise dagegen bei der Zuwanderungssteuerung und in Hinblick auf entwicklungspolitische Aspekte. Diese formale Heterogenität der Zusammenarbeit erweist sich in der Praxis immer wieder als größte Schwäche der EU-Migrationspolitik, weil sie eine kohärente, umfassende und wirkungsvolle Politik verhindert.

Die Gründe für die unzulängliche Harmonisierung und Kohärenz liegen deshalb nicht nur im oben beschriebenen Wandel der migrationspolitischen Herausforderungen. Verantwortlich dafür sind auch konkurrierende Zielsetzungen der europäischen Zusammenarbeit und die politische Gestaltung der Europäischen Gemeinschaft.²³

²³ Vgl. Agnieszka Weinar, *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*, Florenz: European University Institute, 2011 (Research Report EU-US Immigration Systems 2011/2).

Konkurrierende politische Zielsetzungen

Seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957 dominierten bei den politischen Zielsetzungen meist wirtschaftliche und sicherheitspolitische Aspekte. Erst im vergangenen Jahrzehnt wurden diese Ziele um außen- und entwicklungspolitische Aspekte ergänzt.²⁴ Aufgenommen wurden unter anderem Überlegungen der von Kofi Annan 2003 eingesetzten »Global Commission on International Migration« sowie Ansätze des »co-developpement«, die Frankreich bereits früher für die bilaterale Entwicklungspolitik entwickelt hatte.²⁵

Veränderte Kompetenzen

Neben den Zielsetzungen haben sich in den vergangenen Jahren auch die Zuständigkeiten der europäischen migrationspolitischen Zusammenarbeit verändert. Seit dem Vertrag von Lissabon gelten neue Entscheidungsverfahren, die vielen politischen Akteuren größere Handlungsspielräume eröffnet haben. So hat das Europäische Parlament durch Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens im Bereich der legalen Migration größere Kompetenzen erhalten. Gegenüber dem Rat wurde es so als Ko-Gesetzgeber gestärkt. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den nationalen Parlamenten, die formal ebenfalls neue Rechte erhalten haben. Auch wenn diese sich nicht ohne weiteres in tatsächlichen Einfluss umsetzen lassen, hat die Legislative hier zumindest die Kompetenz, neue Rechtsvorschlüsse auf Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip hin zu bewerten. Der Rat hat seine Rolle als Themen-setzer und primärer Gesetzgeber behalten. Mehr noch als die Streitigkeiten zwischen dem Rat und den Parlamenten werden daher wahrscheinlich ratsinterne Konflikte die Kooperation in der EU bestimmen.

Generell wurde der Einfluss des Europäischen Rates auf die politische Planung gestärkt. Der Lissabon-Vertrag schreibt vor, dass die Staats- und Regierungschefs die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festlegen, also auch für die Migrationspolitik. Schließlich hat auch die EU-Kommission neue Kompetenzen erhalten, vor allem in der Integrationspolitik, der gemeinsamen Einwanderungspolitik und der einheitlichen Regelung des Asyls. Allerdings wurden ihre Befugnisse an Bedingungen geknüpft, die diese Handlungsspielräume wieder reduzieren. Letztlich kann die Kommission auch weiterhin nur so weit gehen, wie es die Mitgliedstaaten zulassen, und diese Bereitschaft ist zumindest bei der Regelung der legalen Migration nicht sehr ausgeprägt.

Bislang jedenfalls gibt es trotz des Gesamtansatzes und dessen Erweiterung noch keine gemeinschaftliche entwicklungsorientierte EU-Migrationspolitik. Um diese Schwäche zu überwinden, müsste die EU gemeinsame inhaltliche Ziele entwickeln. Angesichts der großen migrationspolitischen Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ist allerdings nicht zu erwarten, dass es in den kommenden Jahren zu einer raschen Vergemeinschaftung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik kommen wird. Wahrscheinlicher ist, dass die flexiblen Kooperationsformen weiter zunehmen werden. Vor diesem europapolitischen Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass das Konzept der Mobilitätspartnerschaften, das den Mitgliedstaaten eine Beteiligung »à la carte« bietet, auf Interesse stößt.

²⁴ Vgl. u.a. Sergio Carrera/Raul Hernandez i Sagrera, *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2009 (CEPS Working Document Nr. 321); Jean-Pierre Cassarino, *Mobility Partnerships. Rationale and Implications for African-European Relations*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2009; Sandra Lavenex, »Shifting up and out. The Foreign Policy of European Immigration Control«, in: *West European Politics*, 29 (2006) 2, S. 325–350; dies./Rahel Kunz, »The Migration-Development Nexus in EU External Relations«, in: *Journal of European Integration*, 30 (2008) 3, S. 439–457.

²⁵ Vgl. Sami Nair, »La politique de codéveloppement liée aux flux migratoires«, in: *Revue Hommes et Migrations*, (1998) 1214, S. 47–57.

Form und Zielsetzung der Mobilitätspartnerschaften

In ihrer Mitteilung über »Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften« vom Juni 2007 machte die Kommission deutlich, dass einige Zuständigkeiten für die Mobilitätspartnerschaften bei den Mitgliedstaaten, andere bei der Europäischen Gemeinschaft liegen sollen. Grundsätzlich soll jede Partnerschaft individuell gestaltet werden. Zur Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten soll der Rat, gestützt auf eine Empfehlung der Kommission, jeweils politische Leitlinien formulieren.

Umfassende Zielsetzung, variable Formen

Grundsätzlich sollen Mobilitätspartnerschaften dazu beitragen, die Zuwanderung besser zu steuern. Im Kern geht es darum, jene Partnerstaaten bei der Lenkung ihrer Migrationsströme zu unterstützen, die illegale Wanderungen aus ihrem Staatsgebiet einschränken, Grenzkontrollen verbessern und erfolgreich gegen Dokumenten- und Visafälschungen vorgehen. Zugleich sind den Bürgerinnen und Bürgern dieser Länder Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in EU-Staaten zu eröffnen. Dabei soll die Gefahr eines Braindrain reduziert werden; die Herkunftsländer sind bei der Reintegration zurückkehrender Migranten zu unterstützen. Offenstehen sollen die Mobilitätspartnerschaften sowohl den südlichen als auch den östlichen Drittstaaten. Die Entscheidung, sich an einer Partnerschaft zu beteiligen, liegt jeweils beim einzelnen EU-Mitgliedstaat. Während die Kommission die Implementierung der Partnerschaft koordiniert, übernimmt ein Mitgliedstaat die Leitung des jeweiligen Programms.

In formaler Hinsicht handelt es sich bei den Mobilitätspartnerschaften lediglich um politische Absichtserklärungen der beteiligten Akteure (EG, EU-Präsidenschaft, interessierte Mitgliedstaaten und Partnerstaat); sie haben keine verbindliche Rechtsform. Außerdem stehen sie jederzeit weiteren Mitgliedstaaten zur Beteiligung offen. Diese besondere Kooperationsform entspricht der Freiwilligkeit der Zusammenarbeit und soll gewährleisten, dass die Partnerschaften an Bedürfnisse der Partner und mögliche Veränderungen angepasst werden können. In dieser formalen Gestaltung

zeigt sich das eigentlich Innovative der Mobilitätspartnerschaften: Letztlich handelt es sich um institutionalisierte Dialogprozesse, bei denen Ziele, Methoden und Bewertungen ständig neu auszuhandeln sind.

Breite Beteiligung von EU-Akteuren

Entsprechend sind auch die Zuständigkeiten auf EU-Seite zugeschnitten. Da der Erfolg der Partnerschaften vom Engagement aller Beteiligten abhängt, sind sämtliche europäischen Institutionen einbezogen. Die EU-Kommission und die Präsidentschaft leiten die vorbereitenden Gespräche für Mobilitätspartnerschaften, wobei die Kommission eine koordinierende Rolle innehat. Alle beteiligten EU-Akteure – Kommission, Mitgliedstaaten und EU-Institutionen – sind jeweils selbst dafür zuständig, ihre Interessen und Anliegen einzubringen. Letztlich soll diese Flexibilität dazu dienen, gemeinsame Positionen zu entwickeln und zu festigen.

Zur Koordinierung und Evaluierung der Partnerschaften bestehen ebenfalls Verfahren, die auf eine breite Einbeziehung der europäischen Akteure zielen. Eine Taskforce aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission soll die EU-interne Koordination sicherstellen; die Botschaften und EU-Delegationen arbeiten im Rahmen von »Kooperationsplattformen« mit den Partnerländern zusammen und sichern so die Koordination vor Ort. Zentrales Hilfsinstrument für die laufende Überprüfung der Mobilitätspartnerschaften ist der sogenannte Anzeiger (Scoreboard) – eine fortlaufend aktualisierte und regelmäßig veröffentlichte Auflistung der Initiativen, zuständigen Partner, Kontaktpunkte, Evaluierungsindikatoren, Umsetzungsfristen und zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Die Kooperationsplattformen sind für die Pflege des Anzeigers und damit für die laufende Beobachtung der Mobilitätspartnerschaften zuständig.

Verpflichtungen der Partnerländer

Da die Mobilitätspartnerschaften flexibel sein sollen, was die Beiträge der EU-Staaten angeht, zählt die Kommission in ihrer Mitteilung lediglich Elemente auf, die in solchen Mobilitätspartnerschaften enthalten sein können. Diese Liste ist ausdrücklich nicht abschließend gemeint. Bei den Elementen unterscheidet die Kommission zwischen Verpflichtungen der Partnerstaaten und solchen der EG bzw. der EU-Mitglieder.

Grundsätzlich verlangt die Kommission von den Partnerstaaten, dass sie sich um Migrationskontrolle bemühen und irreguläre Wanderungen verhindern. Sie sollen sich zur Rückübernahme eigener Staatsbürger verpflichten, aber auch solcher Drittstaatsangehöriger, die von ihrem Territorium aus in die EU eingereist sind. Gefordert wird von den Partnern ebenso, dass sie ihre Grenzkontrollen verbessern, insbesondere durch eine engere Zusammenarbeit mit Frontex und den Behörden von EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sollen sie Reisedokumente fälschungssicherer machen, gegen Schleuser vorgehen, Menschenhandel bekämpfen, Informationskampagnen gegen illegale Migration durchführen und sich bemühen, Wanderungsursachen durch bessere wirtschaftliche und soziale Bedingungen im Land selbst zu reduzieren.

Aufgaben der EU-Staaten

Differenzierter ist der Katalog möglicher Verpflichtungen und Beiträge der beteiligten EU-Staaten sowie der Gemeinschaft. Er umfasst vier Bereiche: legale Migration; Unterstützung von Partnerländern bei der Steuerung von Wanderungen; Eindämmung von Braindrain und Förderung zirkulärer Migration; Erleichterungen bei Kurzzeit-Visa.

Legale Migration

Zur legalen Zuwanderung gehören aus Sicht der Kommission sowohl die Arbeitsmigration als auch die Migration zu Studien- und Ausbildungszwecken. Bei der Arbeitsmigration müssen die Mitgliedstaaten das Vorrangprinzip für Arbeitskräfte aus anderen EU-Staaten beachten. Daraus ergeben sich zwei konkrete Fallkonstellationen für die legale Zuwanderung. Zum einen können mehrere Mitgliedstaaten ein gemeinsames Angebot für eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung aus dem betreffenden Partnerland vorlegen.

Der Form nach kann es sich dabei um ein konsolidiertes EU-Angebot aus nationalen Beschäftigungsquoten für Migranten aus dem Partnerland handeln. Möglich ist aber auch, das Arbeitsangebot in dem betreffenden EU-Staat mit der Beschäftigungsnachfrage aus dem Partnerland abzustimmen (»matching«). Zum anderen kann die Mobilitätspartnerschaft günstigere Bedingungen für die Zulassung bestimmter Migranten aus dem betreffenden Land vorsehen. Dabei sind allerdings bestehende Abkommen wie etwa das Assoziierungsabkommen der EU mit der Türkei zu beachten, das türkischen Arbeitnehmern Priorität einräumt.

Steuerung von Wanderungen

Die Unterstützung der Partnerländer bei der Migrationssteuerung kann sich auf zwei Wanderungsrichtungen beziehen – auf Wanderungen aus dem Partnerland in die EU und auf Zuwanderung in das Partnerland selbst. Hinsichtlich Wanderungen in die EU können Kommission und beteiligte EU-Mitglieder etwa Informationen über den Arbeitskräftebedarf in den europäischen Partnerstaaten zur Verfügung stellen. Sie können zudem die Mobilität von Studenten, Wissenschaftlern und Fachkräften aus dem betreffenden Land fördern und eine sprachliche wie technische Vorbereitung auf konkrete Beschäftigungsmöglichkeiten leisten. Denkbar ist ebenso, dass die Mitgliedstaaten einen »grenzüberschreitenden Arbeitsplatzvermittlungsdienst« anbieten, bei dem es sich um eine private oder öffentliche Agentur handeln kann. Unterstützt werden soll auch die Wiedereingliederung von rückkehrenden Migranten; Rücküberweisungen sind zu erleichtern.

Die EU soll den Partnerstaaten aber auch dabei helfen, eigene Zuwanderungen zu bewältigen. Tatsächlich verzeichnen viele Staaten, die für Mobilitätspartnerschaften in Frage kämen, selbst beträchtliche Einwanderung, mit deren Steuerung sie häufig überfordert sind. Da dies auch die Fähigkeit dieser Staaten beeinträchtigen kann, die Mobilitätspartnerschaften mit der EU umzusetzen, soll ihnen migrationspolitische Beratung angeboten werden.

Verhinderung von Braindrain

Mobilitätspartnerschaften sollen darüber hinaus Braindrain verhindern. Geschehen kann dies etwa dadurch, dass einzelne Berufsgruppen von der

Arbeitsmigration ausgeschlossen werden, wenn bei ihnen im Herkunftsland ein Mangel besteht. Eine zweite Möglichkeit sind Rückkehranreize, eine dritte Förderungen von zirkulärer Migration.

Die Mitteilung der Kommission von Mai 2007 machte deutlich, dass sie insbesondere die zirkuläre Migration – die ausdrücklich als wiederholte Wanderung zwischen zwei oder mehr Ländern definiert wird²⁶ – für entwicklungsfördernd hält. Dieses Potential will man auf zwei Wegen nutzen. Zum einen soll die Mobilität von Migranten erhöht werden, die sich bereits im Aufnahmeland befinden. Sie sollen zeitlich begrenzt und/oder mehrfach in ihre Heimatländer zurückkehren können, ohne ihr Aufenthaltsrecht oder ihre erworbenen sozialen Rechte und Ansprüche im Aufnahmeland zu verlieren (»outward mobility«). Anbieten könnte man dies vor allem Migranten, die sich in ihrer Heimat selbständig machen oder dort in Betriebe investieren wollen. Zudem erscheint es für manche Berufsgruppe – etwa Ärzte oder Wissenschaftler – möglicherweise sinnvoll, in beiden Ländern zu arbeiten; auch dafür ließen sich Mobilitäts erleichterungen vorsehen.

Zum anderen könnte die zirkuläre Migration von Menschen gefördert werden, die sich noch in den Herkunftsländern aufhalten und die für begrenzte Zeit in einem EU-Staat arbeiten wollen (»inward mobility«). Solchen Migranten können Visa für Arbeits-, Studien- und Ausbildungszwecke angeboten werden – sofern sie nach Ablauf der erteilten Genehmigung ihren Erstwohnsitz und ihre Haupttätigkeit in das Herkunftsland zurückverlegen. Hier müssen jedoch allzu restriktive (und im Ergebnis kontraproduktive) Regelungen vermieden werden. So könnte zurückgekehrten Migranten eine privilegierte Mobilität zwischen ihrem Herkunftsland und dem Mitgliedstaat, in dem sie zuvor ihren Wohnsitz hatten, gewährt werden, beispielsweise in Form von vereinfachten Zulassungsverfahren und Verfahren für eine mehrfache Einreise. In Frage kommen solche Programme vornehmlich für befristete Arbeitskräfte, Studierende oder Auszubildende sowie für Trainees und Studienabsolventen, die in der EU erste Arbeitserfahrungen suchen, zudem für Wissenschaftler, Forscher und Teilnehmer an interkulturellen Programmen, Weiterbildungsveranstaltungen und Freiwilligendiensten.

²⁶ Europäische Kommission, *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten* [wie Fn. 3], S. 9.

Visumerteilung

Die Visumerteilung stellt das vierte Gestaltungselement der Mobilitätspartnerschaften dar. Dies ist innovativ, weil die Ausstellung von Visa in vielen Mitgliedstaaten noch immer weitgehend als technischer Vorgang mit geringer politischer Bedeutung betrachtet wird.²⁷ Im Konzept der Mobilitätspartnerschaften kommt hingegen der politische Charakter der Visumerteilung zum Ausdruck; diese wird als zentrales Element der Migrationspolitik verstanden.

Die EU hat in der Visumpolitik seit dem Schengener Vertrag und dem Verzicht auf Grenzkontrollen im Schengen-Gebiet erhebliche Fortschritte gemacht, mit dem Schengen-Visum als Kern der gemeinsamen Politik. Seit April 2010 wird zudem der EU-Visakodex angewendet, der die Rechtsvorschriften für Entscheidungen über Visa und die Bedingungen für deren Erteilung zusammenfasst.²⁸ Darüber hinaus enthält er Regeln, wie der für einen Visumantrag zuständige Mitgliedstaat bestimmt wird und wie die Anträge zu bearbeiten und bescheiden sind. Diese Vereinheitlichung der Visumvorschriften und -praktiken soll zu größerer Transparenz und Rechtssicherheit beitragen. Unter anderem ist nun immer zu begründen, warum ein Antrag abgelehnt wurde, und gegen negative Entscheidungen lassen sich Rechtsmittel einlegen. Das Schengen-Visum und der Visakodex werden durch weitere Verordnungen ergänzt, insbesondere durch die Verordnung für Inhaber eines nationalen Langzeit-Visums, die damit gleiche Mobilität wie die Inhaber von Schengen-Visa gewährt bekommen.

Für die Mobilitätspartnerschaften bedeutet die Visumerteilung ein Gestaltungselement, weil Bürgern aus den Partnerländern auch Kurzzeit-Visa angeboten werden könnten. Außerdem lässt sich der Zugang zu Visa erleichtern, indem die konsularischen Dienste der EU-Mitgliedstaaten im Partnerland verbessert werden. So könnte man die Wartezeiten im Vorfeld eines Termins verkürzen und den Zugang zu dem zuständigen Konsulat erleichtern, gerade wenn sich dieses nicht im Partnerland, sondern in einem Drittstaat befindet. Sinnvoll wären dabei längere Öffnungszeiten

²⁷ Zur Bedeutung der Visumpolitik als migrationspolitisches Instrument siehe u.a. Rey Koslowski, *The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*, Florenz: European University Institute, Februar 2011.

²⁸ »Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 243/1, 15.9.2009.

der Konsulate, eine bessere Personalausstattung und eine Intensivierung der konsularischen Zusammenarbeit. Die EU-Staaten könnten darüber hinaus ohnehin bestehende Flexibilitäten bei der Visavergabe stärker nutzen (Erteilung bis zu fünf Jahren, Befreiung von Gebühren) und gemeinsame Visastellen in dem Partnerland eröffnen. Außerdem ließen sich Visaerleichterungen für bestimmte Berufsgruppen vereinbaren.²⁹

Allerdings hat der Rat mehrfach bekräftigt, dass aus seiner Sicht Verhandlungen über Visaerleichterungen zwingend mit Abkommen über Rückübernahmen verbunden sein müssen.³⁰ Doch zwischen den Mitgliedstaaten ist die Frage einer solchen Konditionalisierung umstritten. Nach wie vor besteht Dissens, ob ein solches Junktim überhaupt sinnvoll ist und ob es sich auf die Arbeitsmigration oder auf die Visumerteilung beziehen soll. Innerhalb der Mitgliedstaaten gibt es häufig Differenzen zwischen den Fachministerien. Die Innenministerien drängen vielfach darauf, eine Öffnung für Arbeitsmigranten nur dann zu gewähren, wenn Partnerländer die irreguläre Migration erfolgreich reduziert haben. Die Außenministerien dagegen treten eher dafür ein, die Visaerteilung zu konditionalisieren.

Insgesamt aber ist zwischen den EU-Staaten unstrittig, dass die vier beschriebenen Handlungsfelder den Kern der Mobilitätspartnerschaften ausmachen sollen. Gerade angesichts der Umwälzungen im arabischen Raum betonte die Kommission im Mai 2011 die Dringlichkeit, eine umfassende, kohärente Migrationspolitik zu verfolgen und weitere Mobilitätspartnerschaften zu schaffen.³¹

Für die Programme ist letztlich entscheidend, ob sie sich in der Praxis bewähren und dazu beitragen, die migrationspolitischen Ziele zu erreichen. Der freiwillige und flexible Charakter der Mobilitätspartnerschaften macht die Wirksamkeit des Instruments zum entscheidenden Kriterium für die künftige Beteiligung von EU-Mitgliedsländern und Drittstaaten. Welche

Erfahrungen gibt es mit den bisherigen Pilotpartnerschaften, und was lässt sich daraus für die künftige Gestaltung folgern?

²⁹ Zur Dauer der Visaverfahren in Deutschland und zu den Reformmöglichkeiten vgl. die Studie des Nationalen Normenkontrollrates: Statistisches Bundesamt, *Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten*, Wiesbaden, September 2011.

³⁰ Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der Rückübernahmestrategie der Europäischen Union*, Dok. 11260/11, Brüssel, 8.6.2011, S. 6.

³¹ Europäische Kommission, *Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit*, KOM (2011) 292/3, Brüssel, 4.5.2011.

Erfahrungen und strukturelle Schwächen

Bislang wurden vier Mobilitätspartnerschaften eingerichtet, die sich hinsichtlich der beteiligten EU-Staaten und der vereinbarten Projekte deutlich voneinander unterscheiden. An der Partnerschaft mit Kap Verde (2008) beteiligen sich fünf EU-Staaten mit etwa 30 Projekten, an der mit Moldau (2008) 14 Mitgliedsländer mit über 60 Projekten, an der Partnerschaft mit Georgien (2009) 16 EU-Staaten mit etwa 20 Projekten.³² Eine vierte Mobilitätspartnerschaft wurde im Oktober 2011 mit Armenien geschlossen (bislang 10 Teilnehmer). Zudem gab es in den vergangenen Jahren Gespräche mit Ghana und Senegal, die bislang aber nicht zu konkreten Ergebnissen geführt haben. 2011 wurden auch vorbereitende Gespräche unter anderem mit Tunesien und Marokko aufgenommen.

In einer ersten Evaluierung der Mobilitätspartnerschaften von September 2009 kam die EU-Kommission zum Schluss, das Instrument habe sich als vielversprechend erwiesen.³³ Demnach besteht der Wert der Partnerschaften für die Kommission vor allem darin, dass sie einen umfassenden Ansatz beinhalten und das ganze Spektrum des Gesamtansatzes Migration abdecken. Als zweiter Vorteil gilt, dass die Mobilitätspartnerschaften eine größere Konsistenz und Komplementarität mit anderen migrationspolitischen Strategien der EU erlauben und sowohl bilaterale als auch multilaterale Ansätze zulassen.

Dieser durchweg positiven Bewertung stehen aber einige Schwächen gegenüber, die sich insbesondere bei den Partnerschaften mit Kap Verde und Moldau zeigten, aber auch in den anderen Pilotvorhaben zutage traten. Betroffen sind dabei strukturelle, institutionelle und inhaltliche Aspekte.

Auswahl der Partnerländer

Entscheidende Bedeutung für den Erfolg von Mobilitätspartnerschaften haben zunächst einmal die Auswahl der Partnerländer und die Beteiligung von EU-Staaten. In ihrer Mitteilung von 2007 hat die Kommission vier Kriterien zur Bestimmung möglicher Partnerländer formuliert:³⁴

- ▶ Das betreffende Land muss Bedeutung für das Wanderungsgeschehen in Europa haben.
- ▶ Die beteiligten EU-Staaten müssen Interesse und Bereitschaft zeigen, mit diesem Land zu kooperieren.
- ▶ Das Partnerland muss sich zur aktiven Zusammenarbeit mit der EU verpflichten, insbesondere bei der Bekämpfung irregulärer Migration.
- ▶ Bei der Auswahl muss eine geographische Balance zwischen Osteuropa und Afrika gehalten werden.

Bewertet man diese Erfordernisse anhand des Gesamtansatzes, dem sie ja dienen sollen, kommen Zweifel an dem Kriterienkatalog auf. Während die ersten beiden Merkmale zweifellos für jede Mobilitätspartnerschaft unverzichtbar sind, ist das dritte Kriterium nicht überzeugend, weil damit entgegen der Zielsetzung des Gesamtansatzes wiederum die irreguläre Migration in den Mittelpunkt gerückt wird. Eine umfassende migrationspolitische Kooperation muss darüber hinausgehen; einzubeziehen sind beispielsweise die Vorbereitung der Migranten auf die Wanderung und ein aktives Bemühen um Wiedereingliederung nach der Rückkehr. Nur wenn das beiderseitige migrationspolitische Engagement so umfassend verstanden wird, lassen sich die erwünschten entwicklungspolitischen Impulse erreichen.

Ähnliches gilt für die geographische Ausgeglichenheit bei der Auswahl von Mobilitätspartnerschaften. Diese Forderung haben die EU-Innenminister wiederholt erhoben; sie entspricht ihrem Bemühen, die östlichen Außengrenzen der EU zu sichern. So legitim dieses Motiv im Gesamtkonzept der Mobilitätspartnerschaften auch sein mag – zumindest aus außen-, wirt-

³² Stand: September 2012, vgl. zur Übersicht die Tabelle im Anhang, S. 30f.

³³ Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document – Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, SEC(2009) 1240, Brüssel, 18.9.2009, S. 4.

³⁴ Europäische Kommission, *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten* [wie Fn. 3], S. 15.

schafts- und entwicklungspolitischer Sicht ist eine geographische Balance nicht zwingend notwendig. Nahe-liegender wäre eine klare Ausrichtung auf Regionen, welche über die benötigten Arbeitskräfte verfügen und denen eine legale Arbeitsmigration Entwicklungs- und Stabilisierungsimpulse bieten würde.

Legt man die bestehenden Pilot-Mobilitätspartner-schaften zugrunde, zeigt sich außerdem, dass die vier Kriterien in der bisherigen Praxis nur zum Teil erfüllt wurden. So hat der Europäische Rat über die Auswahl von Kap Verde, Georgien und Moldau entschieden, ohne dass es eine schriftliche Interessenerklärung dieser Länder gegeben hätte, und Moldau hat die Kan-didatur lediglich in einem an die Kommission adres-sierten Non-Paper erklärt. Die drei Staaten haben dann nach Beginn des Prozesses zwar ihr Interesse an einer Kooperation auch in Bezug auf irreguläre Migration bekundet. Für die Aufnahme von Verhandlungen über Mobilitätspartnerschaften ist es aber grundsätzlich sinnvoll, wenn die Partnerländer bereits im Vorfeld ihr Interesse artikulieren. Dies bietet zwar keine Garantie für erfolgreiche Verhandlungen – wie der Fall Senegal zeigt, wo das Land frühzeitig Interesse an einer Zusammenarbeit bekundet hat, die Gespräche dann aber nie richtig vorangekommen sind. Dennoch macht eine frühzeitige Erklärung deutlich, dass die Regierung des Partnerlandes bereit und fähig ist, mit der EU in diesem Politikbereich zu kooperieren.

Wenn der Anspruch der Mobilitätspartnerschaften, Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander zu verbinden, erfüllt werden soll, müssen bei der Aus-wahl von Partnerländern zusätzliche Kriterien gelten. So sollte stärker beachtet werden, in welchen Ländern eine Partnerschaft besondere Entwicklungsimpulse leisten würde. Dies wäre etwa dort der Fall, wo es einen hohen Anteil von jungen Erwachsenen mit formal guter Ausbildung gibt, die keine Aussicht auf angemessene Beschäftigung im Heimatland haben.

Unklare Zielhierarchien

Problematisch ist auch, dass die Ziele der Mobilitätspartnerschaften oftmals nur unzureichend bestimmt bzw. nicht klar hierarchisiert werden. Dies gilt aller-dings eher für die EU-Staaten selbst als für die Partner-länder. Letztere haben in den Pilotpartnerschaften ihre Erwartungen durchaus deutlich gemacht. So ging es der Republik Moldau primär um Entwicklung und die Unterstützung der Rückkehr ihrer in der EU leben-den Migranten. Kap Verde hingegen setzte auf größere

Mobilität für die eigenen Bürger, insbesondere durch Erleichterungen bei der Visavergabe, sowie auf Unter-stützung bei der Grenzüberwachung und der Sicher-heit von Reise- und Personaldokumenten. Bei den EU-Staaten war die Hierarchisierung der Ziele weniger eindeutig. Zwar legten alle Mitgliedstaaten besonderes Gewicht darauf, irreguläre Migration zu verhindern. Doch unklar blieb, mit welchem Nachdruck dieses Interesse und die anderen im Gesamtansatz formu-lierten Ziele verfolgt werden sollen. Diese fehlende Priorisierung hat es erschwert, die Pilotpartnerschaf-ten umzusetzen.

Grundsätzlich besteht in der EU-Migrationspolitik ein Interessenkonflikt zwischen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Zielen. Aus Sicht der nationalen Innenbehörden sollte dabei die Sicherheitspolitik Vorrang haben. Aber gerade weil die Mobilitätspart-nerschaften vorsehen, entwicklungs- und sicherheits-politische Aspekte pragmatisch zu verbinden, sind sie geeignet, den Zielkonflikt zu reduzieren. Dies setzt allerdings voraus, dass die EU-Staaten tatsächlich klare Ziele für die jeweiligen Partnerschaften formulieren und sich mit geeigneten Projekten an ihnen betei-ligen.

Flexibilität – auch eine Schwäche

Die Pilotpartnerschaften haben gezeigt, dass die In-halte der Zusammenarbeit flexibel gestaltet werden können und dass dies den Bedürfnissen von EU-Staa-ten wie Partnerländern entspricht. Der Hauptfokus kann etwa auf Programmen zur legalen Arbeitsmigra-tion liegen, aber ebenso auf der Rückgewinnung von ausgewanderten Fachkräften. Sowohl die Migrations- als auch die Entwicklungspolitik kann im Vorder-ground stehen. Diese Flexibilität birgt aber zugleich die Gefahr, dass bereits geplante oder laufende bila-terale Kooperationsvorhaben lediglich »umetikettiert« werden. Selbst darin könnte zwar noch ein Vorteil liegen, sollten die Vorhaben auf diese Weise eine größere Sichtbarkeit erhalten und die betreffenden Mobilitätspartnerschaften insgesamt gewichtiger werden. Gleichwohl bleibt der Mehrwert der Partner-schaft begrenzt, wenn es nicht auch zu Synergien mit anderen darin enthaltenen Projekten kommt. Letzt-lich ist dann zu fragen, ob der organisatorische und finanzielle Aufwand für die Mobilitätspartnerschaft gerechtfertigt ist.

Auch bei den bereits existierenden Mobilitätspartnerschaften ist dieses Risiko zu erkennen. So sind

im Fall von Kap Verde und Moldau sowohl schon länger geplante als auch neue Kooperationsvorhaben zu finden. Die Regierung von Kap Verde äußerte von Beginn an vor allem daran Interesse, bei Grenzüberwachung, Dokumentensicherheit und Visaerleichterungen unterstützt zu werden. Die EU bot als Reaktion eine grenzpolizeiliche Zusammenarbeit mit Frontex an. Zugleich gründete sie auf Kap Verde (wie früher auch schon in Moldau) eine gemeinsame Visumstelle; dort teilen sich die an der Partnerschaft beteiligten EU-Staaten das Gebäude, den Stab und die technische Ausstattung. Außerdem haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, um das entwicklungspolitische Engagement der Diaspora zu fördern und Rücküberweisungen zu erleichtern. Dabei ist zu vermuten, dass zumindest die Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzkontrollen auch ohne Mobilitätspartnerschaft zustande gekommen wären.

Für Moldau hingegen bestand – wie schon erwähnt – ein zentrales Anliegen darin, im Ausland lebende Bürger zurückzugewinnen, denn deren Abwanderung hatte erhebliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten verursacht. Dieser Aspekt hatte vor Abschluss der Mobilitätspartnerschaft keine prominente Stellung auf der migrationspolitischen Agenda der EU-Staaten eingenommen; er gewann erst im Zuge der Gespräche an Bedeutung. Die an der Mobilitätspartnerschaft beteiligten EU-Staaten haben (unter schwedischer Gesamtverantwortung) gemeinsame Projekte zur Stärkung der nationalen Arbeitsbehörden und Konzepte zur Rückkehrförderung entwickelt. Einige haben auch nationale Regelungen verändert, um die »outward mobility« von Moldawiern zu erhöhen und ihnen eine zeitlich begrenzte Rückkehr in die Heimat zu ermöglichen.

Defizite bei Monitoring und Evaluierung

Für die Mobilitätspartnerschaften war von Beginn an eine zweifache Begleitung und Überprüfung vorgesehen: einerseits eine EU-interne Koordinierung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen der oben beschriebenen Taskforces; andererseits eine Koordinierung gemeinsam mit den Partnerländern im Rahmen der Kooperationsplattformen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Schwachpunkte nicht nur bei der Koordinierung der EU-Staaten bestehen, sondern auch bei der Begleitung in den Partnerländern. So sind die EU-Repräsentanten vor Ort zumindest zu Beginn einer Mobilitätspartner-

schaft oft nicht hinreichend über das Wanderungsgeschehen und die damit verbundenen politischen Herausforderungen informiert. Zudem sind nicht immer alle beteiligten Mitgliedstaaten mit entsprechendem Personal in dem Land vertreten. Generell würde die Koordinierung leichter fallen, wenn dafür bestehende Strukturen genutzt werden könnten. Müssen solche Strukturen hingegen erst aufgebaut werden, ist der Zeit- und Mittelbedarf entsprechend höher, und man hat darauf zu achten, dass die erforderlichen Ressourcen auch bereitgestellt werden.

Diese Befunde zu den Pilot-Mobilitätspartnerschaften zeigen sich auch in den bisherigen Evaluierungen.³⁵ So haben die von der Kommission organisierten Konsultationsprozesse gezeigt, dass die meisten Partnerländer die konkrete migrationspolitische Unterstützung durch die Mobilitätspartnerschaften schätzen. Noch wichtiger aber ist vielen, mit diesem Instrument an Europa herangeführt zu werden. So haben mehrere Partnerländer erklärt, die Mobilitätspartnerschaft habe ihren Kontakt zur EU erheblich verbessert und das Wissen über deren Funktionsweise vertieft. Es hätten sich vielfältige Verbindungen zu Institutionen in den beteiligten Mitgliedstaaten sowie zur Europäischen Kommission ergeben. Reformen der nationalen Verwaltung und der politischen Institutionen seien dadurch beschleunigt worden; die Mobilitätspartnerschaften hätten die regionale Kooperation gestärkt und die Aufmerksamkeit für die entwicklungspolitische Bedeutung von Migration erhöht. Besonders positiv könne man bewerten, dass dieses Instrument flexibel sei und sich auf die Bedürfnisse des jeweiligen Partnerlandes zuschneiden lasse – handle es sich doch nicht um ein starres Konzept, sondern um ein »living document«.

Viele Partnerländer bezeichnen es als Problem, dass eine Mobilitätspartnerschaft erhebliche Erwartungen in der Bevölkerung wecke. Für die Regierungen sei daher wichtig, dass die Partnerschaft erkennbar positive Auswirkungen für die Bürger habe. Der wichtigste Aspekt dabei sei die Freizügigkeit.

³⁵ Zentrale Ergebnisse hat die Kommission in einem Non-Paper zusammengefasst: Commission of the European Communities, *Assessment of the First Generation of Tools under the Global Approach to Migration*, Brüssel 2012; die dänische Ratspräsidentschaft hat im Januar 2012 ebenfalls eine Zusammenfassung erarbeitet: Anne Sofie Westh Olsen, *EU Presidency Report. Member States's Views on Mobility Partnerships with the Southern Mediterranean Countries*, Kopenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Januar 2012.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bisherigen Mobilitätspartnerschaften in dreifacher Weise die migrations- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit gefördert haben. Sie haben *erstens* die Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten verbessert, insbesondere durch die Einrichtung von Kontaktpunkten in allen relevanten Institutionen, durch regelmäßige Fortschrittsberichte und eine Überprüfung der politischen Prioritäten der Mitgliedstaaten. *Zweitens* wurde durch die Taskforce der EU und die zentralen Kontaktpunkte auch die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission vertieft, vor allem wenn eine regelmäßige Berichterstattung über begonnene und geplante Vorhaben erfolgte und eine Diskussion über politische Zielsetzungen und Prioritäten stattfand. *Drittens* ist der Austausch zwischen der EU-Kommission und den Partnerländern intensiver geworden, vor allem durch die lokalen Kooperationsplattformen und die jährlichen Mobilitätspartnerschafts-Treffen.

Gleichwohl weisen die bisherigen Partnerschaften einige Schwachpunkte auf, die beseitigt werden müssen. Entwicklungspolitische Aspekte werden noch immer nur unzureichend beachtet, Interessen und Wünsche der Partnerländer mitunter vernachlässigt. Daneben mangelt es an personellen und finanziellen Kapazitäten, der Daten- und Informationsaustausch ist verbesserungsbedürftig, und nicht zuletzt werden die Migrantinnen und Migranten selbst nicht genügend einbezogen.

Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten

Zweifellos bilden die Mobilitätspartnerschaften ein wichtiges Element für die externe Dimension der EU-Migrationspolitik. Aber wie kann eine größere Kohärenz der Mobilitätspartnerschaften und der externen Dimension der EU-Migrationspolitik erreicht werden?

Kohärenz stärken

Größere Kohärenz ist in dreierlei Hinsicht notwendig. Sie muss in horizontaler und in vertikaler Hinsicht erzielt werden; zudem hat das Konzept der Mobilitätspartnerschaft in sich kohärent zu sein.

Die *horizontale Kohärenz* betrifft die Abstimmung der miteinander verbundenen Politikfelder und die dabei erzielbaren Synergieeffekte. Da die Mobilitätspartnerschaften zahlreiche Politikfelder umfassen, müssen arbeitsmarktbezogene, innen-, außen- und sicherheitspolitische sowie entwicklungspolitische Zielsetzungen und Instrumente koordiniert werden. Dies zeigt sich etwa dann, wenn im Rahmen der Partnerschaften die temporäre und zirkuläre Migration ausgeweitet werden soll. Wollen die Regierungen der EU-Staaten dafür öffentliche Akzeptanz finden, müssen sie deutlich machen, dass sie sich aktiv um eine bessere Nutzung inländischer Potentiale bemüht haben. Man hat also nachzuweisen, dass die zusätzliche Immigration arbeitsmarktpolitisch notwendig ist und den einheimischen Beschäftigten keine Nachteile, sondern Vorteile bringt.

Einen anderen Aspekt von horizontaler Kohärenz stellt die im Gesamtansatz geforderte Konditionalisierung der EU-Politik dar. Unklar ist – wie oben angesprochen –, auf welche Politikbereiche sich die Konditionalisierung beziehen soll. Bei der Gestaltung der Mobilitätspartnerschaften ist daher jeweils zu klären, zwischen welchen Politikbereichen ein solcher Bedingungszusammenhang hergestellt werden soll. Wenn man künftige Programme für Arbeitsmigranten davon abhängig macht, dass Vereinbarungen zu deren Rückübernahme geschlossen werden, könnte dies mit dem Interesse der EU-Staaten an einer geregelten Zuwanderung von Fachkräften kollidieren. Auch die erwünschten entwicklungspolitischen Wirkungen würden dann nicht erzielt. Auf ein Junktim zwischen diesen Politik-

bereichen sollte daher verzichtet werden. Sollten dagegen Visaerleichterungen für Kurzbesucher, Touristen, Geschäftsleute, Studierende, Forscher oder Familienangehörige (soweit dies nicht durch entsprechende EU-Richtlinien geregelt ist) an Rückübernahme-Abkommen gekoppelt werden, ließe sich der von den Mitgliedstaaten erwünschte Gewinn an Sicherheit weitgehend erreichen.

Damit eine *vertikale Kohärenz* gewährleistet ist, muss die Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren sichergestellt werden. Hierzu gehört etwa die Zusammenarbeit zwischen lokalen, regionalen, staatlichen und europäischen Akteuren in der Integrationspolitik. Diese findet zwar letztlich in Städten und Kommunen statt; gerade das Beispiel der früheren Gastarbeiteranwerbung zeigt, dass die praktischen Integrationsprobleme auf der unteren Ebene zu lösen sind. Gleichwohl müssen die nationalen Regierungen dafür die rechtlichen Rahmenbedingungen und die finanziellen Mittel bereitstellen. Einzubeziehen ist aber auch die europäische Ebene. Da es bei den Mobilitätspartnerschaften vor allem um befristete Wanderungen geht, muss sichergestellt sein, dass auch solche Migranten Zugang zu Integrationsprogrammen haben. Dafür sollten »Integrationsangebote auf Zeit« entwickelt werden. Nur so lassen sich die Fehler der einstigen Gastarbeiteranwerbung vermeiden.

Vertikale Kohärenz bedeutet aber auch, die bilateralen Beiträge zu den Mobilitätspartnerschaften untereinander und mit anderen EU-Prozessen abzustimmen. Dies ist notwendig, weil die Mobilitätspartnerschaften ja darauf beruhen, dass EU-Staaten ihre bilateralen Kooperationen einbringen. Die Befragung der dänischen Ratspräsidentschaft zu den Erwartungen der Mitgliedstaaten an die Mobilitätspartnerschaften hat zumindest für Nordafrika gezeigt, wie vielfältig und umfangreich die bereits bestehenden bilateralen Kooperationen sind. So unterhalten viele der EU-Mitglieder, die Interesse an Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Staaten bekundet haben, schon jetzt Abkommen zu temporärer und zirkulärer Migration, zur Visaerleichterung, zur Förderung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung, zur Reduzierung der irregulären Migration und der Kosten für Rücküberweisungen sowie zur Unterstützung

der Partnerstaaten beim Flüchtlingsschutz.³⁶ Für die gegenseitige Information zu diesen Aspekten könnte insbesondere der »Dialog über Migration und Mobilität« genutzt werden. Hier ließe sich auch diskutieren, ob und wie die bilateralen Projekte mit übergreifenden europäischen Prozessen harmonisieren, die ebenfalls Auswirkungen auf die Migrationsbeziehungen mit den Partnerstaaten haben, etwa strategische Partnerschaften, Assoziierungsabkommen oder Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. In die Abstimmung müssen auch die EU-Delegationen eingebunden werden, die dafür entsprechend auszustatten sind.

Innere Kohärenz bedeutet schließlich, gemeinsame Ziele zu formulieren. Wichtig ist dabei, dass den beteiligten Mitgliedstaaten genügend Zeit für die interne Abstimmung bleibt. Einen guten Ansatzpunkt für größere innere Kohärenz bietet der gemeinsame europäische Wirtschafts- und Sozialraum. Dieser erlaubt (und verlangt) gemeinsame Regelungen, um die Rechte von Arbeitsmigranten zu schützen und Lohndumping, illegale Beschäftigung, Arbeitnehmerüberlassung oder Scheinselbstständigkeit zu verhindern. Gleiche Bedingungen in den Mitgliedstaaten sind dabei unverzichtbar, in der Praxis aber oft noch nicht vorhanden.

Ein weiterer schwieriger Punkt ist die Kohärenz von Migrations- und Flüchtlingspolitik. Auch wenn dies zwei deutlich voneinander getrennte Politikbereiche sind, die auch als solche behandelt werden müssen, gibt es Zusammenhänge, die zu beachten sind. Der zunehmend »gemischte« Charakter von Wanderungsbewegungen wurde oben bereits angesprochen, ebenso dass dieser die (völkerrechtlich und humanitär gebotene) Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen in der Praxis erheblich erschwert.

Es ist zwar bislang empirisch nicht nachzuweisen, dass sich irreguläre Migration und der Missbrauch von Asylverfahren verringern, wenn die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten ausgeweitet werden. Auch die (wenigen) Beispiele von Mitgliedstaaten, die genau dies getan haben – etwa Schweden ab 2008 –, bieten keinen hinreichenden Beleg für die Annahme, dass sich der Druck auf die Asylsysteme, vor allem der EU-Staaten mit Außengrenzen, so reduzieren lässt. Gleichwohl ist ein Zusammenhang plausibel, und dies sollte genutzt werden. In Hinblick auf die Mobilitätspartnerschaften ist allerdings zu bedenken, dass zu kleine oder nur symbolische Mobilitätserleichterungen wahrscheinlich keinen messbaren Rückgang der irregulä-

ren Zuwanderung verursachen würden. Hierzu sind nennenswerte Größenordnungen erforderlich.

Zu einer innerlich kohärenten Migrationspolitik würde daher auch noch gehören, möglichst viele EU-Staaten für eine substantielle Beteiligung an weiteren Partnerschaften zu gewinnen. Eine größere Zahl von Teilnehmern auf EU-Seite macht die Mobilitätspartnerschaften für das betreffende Partnerland interessanter und schafft Synergien zwischen den einzelnen Projekten der Partnerschaften.

Die Auswahl weiterer Partnerländer wird sich kurz- und mittelfristig sicherlich vor allem auf die EU-Nachbarregionen beziehen, insbesondere auf den südlichen Mittelmeerraum und die arabischen Transformationsländer. Dafür spricht nicht nur das große außen- und sicherheitspolitische Interesse der EU an einer Stabilisierung und Demokratisierung dieser Gebiete. Ein wichtiger Faktor ist auch das dort vorhandene erhebliche Potential an Fachkräften, denen in entwicklungspolitisch sinnvoller Weise Beschäftigungsmöglichkeiten in der EU geboten werden könnten. Gleichzeitig muss aber wegen der langen Vorlaufzeit schon jetzt über Mobilitätspartnerschaften mit geographisch weiter entfernten Ländern nachgedacht werden, vor allem in Süd- und Südostasien (beispielsweise Vietnam) sowie in Lateinamerika (etwa Kolumbien). Hierzu bedarf es einer Diskussion über die Auswahlkriterien und die jeweiligen strategischen Ziele, wobei Entwicklungsaspekte immer systematisch zu beachten sind, wenn die künftigen Mobilitätspartnerschaften die Ansprüche von horizontaler, vertikaler und innerer Kohärenz erfüllen sollen.

Gestaltungsgrundsätze

Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen Punkten müssen bei der Ausgestaltung künftiger Mobilitätspartnerschaften einige praktische Aspekte berücksichtigt werden: Die Programme sollten (1) transparent und klar sein, (2) sich an realistischen Zielen und den Interessen der Beteiligten orientieren, (3) eine starke Beschäftigungsorientierung haben und (4) unter partnerschaftlichem Einbezug aller Beteiligten geplant, gesteuert und evaluiert werden.

³⁶ Vgl. Westh Olsen, *EU Presidency Report* [wie Fn. 35], S. 8–11.

(1) Transparenz und Klarheit schaffen

Mobilitätspartnerschaften sind vor allem deshalb attraktiv, weil sie den EU-Staaten eine freiwillige Teilnahme je nach Interessenlage erlauben und einen Rahmen bieten, in dem sich verschiedene politische Ziele miteinander verbinden lassen. So können die Partnerschaften dazu beitragen, Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren. Gleichzeitig erleichtern sie es den Arbeitsmigranten, mit unsicheren und unbeständigen Arbeitsmarktsituationen im Aufnahmeland umzugehen. Ebenso können die Programme einen Braindrain verhindern und positive Entwicklungseffekte durch Rücküberweisungen bewirken. Allerdings kann sich die Stärke der Mobilitätspartnerschaften, mehrere bislang einzeln verfolgte Ziele im Rahmen eines Programms zu bündeln, auch als Schwäche erweisen. Es ist daher unbedingt notwendig, dass die Beteiligten die zu verfolgenden Ziele klar und verbindlich benennen und sich auf eine Hierarchie dieser Ziele festlegen. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass »versteckte« Motive der Kooperationspartner die Zusammenarbeit gefährden. So würde es die Programme wahrscheinlich schnell zum Scheitern bringen, sollten die EU-Staaten versuchen, die Kooperation nur zur Eindämmung irregulärer Migration zu nutzen und den Partnerländern letztlich doch keine substantiellen Zuwanderungsmöglichkeiten zu eröffnen.

(2) Realistische Ziele verfolgen und Interessen pragmatisch ausgleichen

Wanderungsbewegungen haben ihre eigene Dynamik und sind auch in liberalen Demokratien nur teilweise politisch steuerbar. Trotz vielfältiger Lenkungsmöglichkeiten wird Migration deshalb zu einem gewissen Grad immer außerhalb des Einflusses von Regierungen bleiben. Das gilt auch für Konzepte zur Förderung der temporären und zirkulären Migration im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften. Auch dabei muss einkalkuliert werden, dass ein Teil der Migranten sich dafür entscheidet, im Aufnahmeland zu bleiben – in legaler oder irregulärer Form. Letzteres gilt es zu vermeiden, aber deshalb muss nicht auf den temporären Charakter von Migrationsprogrammen verzichtet werden.

Eine Möglichkeit wäre, wirkungsvolle Anreize und Hilfen zur Rückkehr zu schaffen. Lernen kann man dabei unter anderem aus den deutschen Erfahrungen

mit der früheren Gastarbeiteranwerbung. Hier wurden ab Mitte der 1970er Jahre meist Rückkehrhilfen in Form von simplen Einmalzahlungen angeboten, die dann auch nur zu Mitnahmeeffekten bei ohnehin Rückkehrwilligen führten. Eine Lehre daraus lautet, dass Rückkehrhilfen auf die individuelle Lage der Migranten zugeschnitten sein müssen. Sie sollten insbesondere eine spürbare Unterstützung bei der Reintegration in den heimischen Arbeitsmarkt bieten. Das kann etwa durch Arbeitsvermittlung, Berufsberatung oder Existenzgründungshilfen geschehen.

Vor allem wegen der erforderlichen Nachhaltigkeit müssen bei den Rückkehrhilfen entwicklungspolitische Erfahrungen viel stärker als früher beachtet und umgesetzt werden. Grundsätzlich gilt: Je besser diese Programme sind, umso größer wird auch die Rückkehrbereitschaft selbst in solchen Fällen sein, in denen die wirtschaftlichen Bedingungen im Herkunftsland nicht optimal sind und die Migranten ihre individuellen Wanderungsziele noch nicht vollständig erreicht haben.

Grundsätzlich aber sollte man bei der Rückkehrförderung Abstand von der Vorstellung nehmen, dass die Rückkehr auf jeden Fall durchgesetzt werden kann und muss. Politik ist auch »vom Ende her« zu denken. Daher muss von Beginn an systematisch überlegt werden, welche Verlängerungs- und Übergangsmöglichkeiten hin zu einem legalen Daueraufenthalt die Mobilitätspartnerschaften bieten könnten. Zu klären ist hier, unter welchen Bedingungen (Arbeitsplatz, Einkommen, Qualifikation, Integration) ein Statuswechsel möglich sein soll. Dabei sollten die Aufnahmeländer das Interesse der Herkunftsländer beachten, einen Braindrain zu vermeiden. Überlegen müssen sich die Aufnahmestaaten aber auch, welche Art von Zuwanderung sie aus anderen als arbeitsmarktpolitischen Gründen – etwa wegen demographischer Erwägungen – für notwendig und wünschenswert erachten. Darüber hinaus müssen die Regierungen sicherstellen, dass die Rechte der Migranten in allen Phasen des Wanderungsprozesses gewahrt werden.

(3) Beschäftigungsorientierung stärken

Wenn die Nachhaltigkeit von Mobilitätspartnerschaften davon abhängt, ob die Migranten wirtschaftlich erfolgreich sind, müssen die Programme auf die Arbeitsmarktbedürfnisse des Aufnahme- und Herkunftslandes und das Qualifikationsniveau der

Migranten zugeschnitten werden. Damit sind jeweils unterschiedliche Anforderungen verbunden.

Geringqualifizierte Zuwanderer: Auch temporäre und zirkuläre Migrationsprogramme bergen die Gefahr von Lohndumping und einer Verdrängung inländischer Arbeitskräfte, wenn sie politisch nicht sorgfältig begleitet werden. Die Programme müssen deshalb aus Sicht der Aufnahmeländer bedarfsorientiert sein. Sie sollten sich auf entsprechende Arbeitsmarktanalysen stützen, die strukturelle, nicht aus dem inländischen Potential zu deckende Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt nachvollziehbar belegen. Angesichts der Erfahrungen mit der in einigen Mitgliedstaaten (auch in Deutschland) sehr umfangreichen Saisonarbeiterbeschäftigung sind kurzfristige Programme empfehlenswert, die eine mehrmalige Rückkehroption beinhalten. Um Lohndumping zu verhindern, müssen für die betroffenen Wirtschaftsbereiche oder Berufsgruppen Mindestlöhne vereinbart oder andere Vorkehrungen getroffen werden. Für Geringqualifizierte ist zudem die Einhaltung von Arbeitsschutzrichtlinien besonders wichtig, ebenso wie die Schaffung von sicheren und preiswerten Verfahren für Rücküberweisungen, damit die Migranten ihre Sparziele auch erreichen.

Qualifizierte Zuwanderer: Schwieriger zu gestalten ist die Mobilität für qualifizierte Migranten. Obwohl viele EU-Staaten inzwischen in einigen Berufen und Wirtschaftsbereichen, etwa bei Pflegekräften, einen strukturellen und steigenden Bedarf aufweisen, gibt es auch hier erhebliche Sorgen, dass einheimische Arbeitskräfte verdrängt werden oder es zu Lohndumping kommt. Außerdem ist bei Fachkräften aller Erfahrung nach die Frage der Befristung besonders relevant: Arbeitgeber haben meist wenig Interesse, qualifizierte Arbeitskräfte immer wieder durch neue temporäre Zuwanderer zu ersetzen, und auch die Migranten selbst wollen möglicherweise ihren befristeten Aufenthalt verlängern. In diesem Zusammenhang muss auch für diese Zuwanderer geklärt werden, welche Wiederholungsmöglichkeiten bestehen sollen und welche Übergänge zum dauerhaften Aufenthalt vorgesehen sind.

Gleichwohl lassen, wie erwähnt, die Erfahrungen mit qualifizierten Zuwanderern erwarten, dass viele wieder in die Heimat zurückkehren, wenn sie ihre persönlichen Ziele erreicht haben oder die wirtschaftlichen Perspektiven in den Herkunftsländern besser werden. Die Rückkehr fällt dann leichter, wenn Migranten ausreichende Unterstützung erhalten, wenn von Beginn an sichergestellt wird, dass die

Zuwanderer für die Arbeit im Aufnahmeland nicht überqualifiziert sind und die Rücküberweisungen keine unnötigen Kosten verursachen. Hierfür bieten die Mobilitätspartnerschaften einen geeigneten Rahmen. Auch Integrationsmaßnahmen wie Sprachkurse und Weiterbildung können dabei angeboten werden, weil eben zumindest bei einem Teil dieser temporären Fachkräfte eine Verstetigung des Aufenthaltes nicht auszuschließen ist. Außerdem können die Mobilitätspartnerschaften Regelungen zur Übertragbarkeit der erworbenen Sozialversicherungsansprüche (Portabilität) vorsehen.

Hochqualifizierte Zuwanderer: Aufgrund des wachsenden internationalen Wettbewerbs um hochqualifizierte Arbeitskräfte haben diese Migranten ohnehin schon weitgehenden Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt, auch es wenn trotz der grundsätzlichen Öffnung (EU Blue Card) oftmals noch unnötige verwaltungstechnische Hürden gibt. Gleichwohl sollte auch im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften sichergestellt werden, dass keine entwicklungspolitischen Bedenken gegenüber einer Förderung dieser Migration bestehen.

(4) Partizipativ planen, steuern und evaluieren

Mobilitätspartnerschaften haben einen erheblichen Steuerungsaufwand. Die Interessen der Beteiligten müssen abgestimmt und ausgeglichen, die Programme durchgeführt und evaluiert werden. Die Regierungen der Aufnahmestaaten haben gegenüber der Öffentlichkeit den Bedarf an Migranten nachzuweisen. Zudem muss man klären, inwieweit Unternehmen sich an den Kosten für die von ihnen dringend benötigten Arbeitskräfte beteiligen. Solche Partnerschaften bedeuten daher keinesfalls einen Verzicht auf staatliche Steuerung, sondern verlangen im Gegenteil ein erhebliches politisches Engagement, damit sich arbeitsmarkt-, wirtschafts-, entwicklungs- und außenpolitische Aspekte angemessen berücksichtigen lassen. Nur wenn es gelingt, in diesen Prozess alle Beteiligten einzubeziehen, können Mobilitätspartnerschaften dauerhaft positive Wirkungen entfalten – für die Aufnahmeländer, die Herkunftsländer und die Migranten selbst.

Zu beachten ist dabei, dass inhaltlich komplexe Programme mit hohem Steuerungsaufwand nicht für große Zahlen von Migranten geeignet sind. Je vielschichtiger die anvisierten Ziele, umso weniger Migranten werden jeweils erfasst werden können.

Grundsätzlich haben aber auch kleine Programme einen symbolischen Wert, der über ihre unmittelbare Zwecksetzung hinausgeht. Sie können bei den Herkunftsländern die Bereitschaft fördern, in Bildung und Ausbildung zu investieren, und sie liefern womöglich neue Erkenntnisse über die Gestaltbarkeit und Steuerbarkeit von Migrationsprogrammen.

Praktische Handlungsempfehlungen

Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich einige praktische Handlungsempfehlungen ableiten, was den künftigen Umgang Deutschlands und Europas mit Mobilitätspartnerschaften angeht:

- ▶ Generell wäre es für die Attraktivität der Programme wichtig, »flagship projects« zu entwickeln, also nach außen gut sichtbare und überzeugende Projekte, die Anregungen für andere Mobilitätspartnerschaften bieten. Notwendig ist darüber hinaus eine bessere Kommunikation auf allen Stufen und Feldern der Planung, Durchführung und Evaluierung von Mobilitätspartnerschaften – auch um unrealistische Erwartungen zu verhindern.
- ▶ Zu Beginn von Verhandlungen mit potentiellen Partnerländern wäre es sinnvoll, präzise »Wunschlisten« vorzulegen. Diese sollten die Erwartungen der Beteiligten deutlich machen und möglichst auch Vorschläge für Projekte und Programme enthalten. Die bisherigen Partnerschaften waren in dieser Hinsicht oft unbefriedigend.
- ▶ Ohne ein starkes Engagement der beteiligten EU-Staaten können Mobilitätspartnerschaften nicht erfolgreich sein; das Gleiche gilt für die Partnerstaaten. Deshalb ist es notwendig, dass die Kommission die Mitgliedstaaten darüber informiert, welche Anforderungen eine Mobilitätspartnerschaft mit sich bringt. Bei der Auswahl möglicher Partnerländer muss geprüft werden, ob die betreffende Regierung tatsächlich hinreichendes Interesse an dem Programm hat und ob sie fähig ist, die vorgesehenen Projekte auch wirklich zu unterstützen. Dabei können EU-Delegationen helfen, sofern sie entsprechend ausgestattet sind.
- ▶ Es muss sichergestellt sein, dass für die Mobilitätspartnerschaften hinreichende Finanzmittel aus nationalen und EU-Mitteln zur Verfügung stehen. Zu berücksichtigen ist dies insbesondere bei Zugschnitt und Ausstattung der EU-Finanzinstrumente.

Darüber hinaus ist auch für die Mobilitätspartnerschaften eine gründliche und fortlaufende Evaluierung erforderlich.

Regierungen benötigen hinreichende Informationen über die Stärken und Schwächen bereits existierender Programme, wenn sie darüber entscheiden, ob sie sich an einer neuen Partnerschaft beteiligen wollen. Aus den Evaluierungen können zudem Schlüsse für die Gestaltung bestehender und künftiger Partnerschaften gezogen werden. Die Bundesregierung sollte sich deshalb auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die Mobilitätspartnerschaften ebenso wie die anderen Instrumente des Gesamtansatzes systematisch und kontinuierlich evaluiert werden. Dafür zuständig sein sollte eine unabhängige Einrichtung; deren Ergebnisse sollten maßgeblich in die künftige zweijährige Berichterstattung über den Gesamtansatz einfließen. Eine solche realistische Beurteilung würde notwendige Korrekturen an der Ausgestaltung der Mobilitätspartnerschaften erlauben und dazu beitragen, diese zum zentralen Element der europäischen Migrationspolitik zu machen.

Schließlich muss auch die politische Koordinierung in und zwischen den beteiligten EU-Staaten verbessert werden. In den Mitgliedstaaten gibt es oft Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Ministerien, was es erschwert, eine kohärente nationale Position zu formulieren. Dies wiederum hat negative Folgen für die zwischenstaatliche Abstimmung auf EU-Ebene. Bei Verhandlungen über neue Mobilitätspartnerschaften muss deshalb genügend Zeit für die interne Koordinierung eingeräumt werden. Nötig ist auch, dass die Führungsrolle dabei klar bei einem Ministerium liegt und dieses nach außen hin eine nationale Position vertreten kann.

Enger abstimmen müssen sich auch die an den Mobilitätspartnerschaften beteiligten EU-Staaten. Dafür sind hinreichend detaillierte und regelmäßig aktualisierte Informationen erforderlich. Bislang war diese Berichterstattung oft ungenügend. Die Kommission hat mehrfach beklagt, sie habe keinen ausreichenden Überblick über den Verlauf der Projekte und könne daher ihre Koordinierungsrolle nicht richtig wahrnehmen. Die bestehenden Anzeiger, die diesen Informationsfluss gewährleisten sollen, sind nicht nutzerfreundlich genug und müssen verbessert werden.

Generell bleibt festzuhalten, dass der Gesamtansatz und die Mobilitätspartnerschaften dem deutschen Interesse an einer umfassenden und kohärenten EU-Migrationspolitik entgegenkommen. Gerade mit Blick auf die aktuelle Frage, wie der Transformationsprozess in den arabischen Umbruchstaaten unterstützt wer-

den kann, gehört ein wirkungsvolles europäisches Handeln zu den Kernanliegen der Bundesrepublik. Dass es dafür unter den EU-Mitgliedstaaten politische Partner gibt, zeigen die laufenden Verhandlungen über die Mobilitätspartnerschaften mit Marokko und Tunesien, an denen sich neben den Benelux-Staaten vor allem Frankreich, Italien und Spanien beteiligen.

Für die Wirksamkeit der Mobilitätspartnerschaften ist es aber entscheidend, dass sie tatsächlich einen Interessenausgleich zwischen EU-Staaten, Partnerländern und Migranten bewirken. Die Partnerschaften sollten deshalb nicht dazu instrumentalisiert werden, Rückübernahme-Abkommen zu schließen. Wenn man eine Konditionalität vorsieht, dann sollten – wie im neuen Gesamtansatz empfohlen – nicht Migrationsprogramme an solche Abkommen gekoppelt werden, sondern allenfalls Visaerleichterungen.

Generell kann die Bundesregierung die Mobilitätspartnerschaften und den Gesamtansatz vorantreiben, indem sie ihre migrations- und entwicklungspolitische Erfahrung einbringt. Deutschland verfügt – auch wenn dies in Politik und Öffentlichkeit vielfach nicht wahrgenommen wird – über erhebliches Wissen zu temporären und zirkulären Wanderungsbewegungen, gerade in Hinblick auf umfangreiche und kurzfristige Arbeitsmigrationsprogramme. Zugleich besitzt es wirkungsvolle Steuerungs- und Gestaltungsinstrumente, bislang allerdings hauptsächlich für hochqualifizierte Arbeitskräfte. Darüber hinaus hat Deutschland wertvolle Erfahrungen, wenn es darum geht, Rückkehr und Reintegration entwicklungspolitisch zu begleiten, Rücküberweisungen zu erleichtern und das Entwicklungspotential von Diasporas zu fördern.

Die nächsten Schritte

Deutschlands Wohlstand wird auch in Zukunft von einer wirtschaftlich starken und politisch handlungsfähigen EU abhängen. Der Zuwanderungsbedarf wird steigen, und die Bundesrepublik wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch in den kommenden Jahren der Entwicklungszusammenarbeit einen hohen Stellenwert beimessen. Auch an einer erfolgreichen Transformation der arabischen Reformstaaten dürfte Deutschland langfristig interessiert sein. Die Bundesregierung sollte sich deshalb für eine Weiterentwicklung und größere Wirksamkeit des Gesamtansatzes sowie der Mobilitätspartnerschaften einsetzen. Dazu wären zunächst folgende Schritte sinnvoll:

- ▶ Deutschland sollte in einer geeigneten neuen Mobilitätspartnerschaft die Leitung übernehmen und damit deutlich machen, welche Potentiale in dem Instrument stecken. Anbieten würde sich eine der Partnerschaften, zu denen die EU-Kommission derzeit vorbereitende Gespräche führt. Es wäre naheliegend, sich für eines der nordafrikanischen Umbruchländer zu entscheiden. Schließlich hat die Bundesregierung bereits ihre Unterstützung für den Transformationsprozess erklärt, entsprechende Zuständigkeiten benannt und erhebliche Finanzmittel bereitgestellt. Außerdem bestehen langjährige Erfahrungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit diesen Staaten. Zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Akteure aus der Bundesrepublik sind dort seit langem aktiv.
- ▶ Die Bundesregierung sollte in eine von ihr geleitete Partnerschaft Pilotprojekte zur Mobilitätsförderung einbringen. So könnte sie jungen Akademikern einen befristeten Aufenthalt zu Aus- und Weiterbildungszwecken anbieten, und sie könnte Pilotprojekte zur temporären Beschäftigung von qualifizierten Fachkräften auflegen. Solche Programme sollten in einer Größenordnung konzipiert werden, die überschaubar ist und dennoch öffentliche Sichtbarkeit gewährleistet. Beide Programme setzen voraus, dass deutsche oder in Deutschland tätige Unternehmen daran interessiert sind, Zuwanderer befristet zu beschäftigen. Dazu müssen im Vorfeld Gespräche mit Firmen und Verbänden geführt werden, denn ohne entsprechendes wirtschaftliches Interesse können solche Programme nicht nachhaltig sein.

Die Bundesregierung sollte – ausgehend von einer realistischen Einschätzung des aktuellen und künftigen Zuwanderungsbedarfs und vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen – eine ressortübergreifende Debatte über Zielrichtung, Funktionsweise und Gestaltung weiterer Mobilitätspartnerschaften organisieren. Dabei sind auch Vertreter der Zivilgesellschaft einzubeziehen. Thematisiert werden sollte insbesondere, ob man sich weiterhin an den Migrationsrouten (irregulärer) Zuwanderer ausrichten will oder ob andere Kriterien gelten sollen – etwa strategische Überlegungen, welche Partnerschaften zur langfristigen Bewältigung des demographischen Wandels in den EU-Staaten oder aus außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Perspektive sinnvoll wären.

Tabelle
Übersicht über bestehende EU-Mobilitätspartnerschaften

Land (Datum)	Hauptziele	Partner	Durchführer	Abstimmung	Finanzierung	Schwerpunkte bei Umsetzung
Moldau (5.6.2008)	<ul style="list-style-type: none">► Legale Migration erleichtern und steuern► Kapazitäten für Migrationsmanagement stärken► Sozialen Schutz von Migranten sichern► Diasporas im Ausland und Bindungen an Moldau stärken► Investitionen aus Rücküberweisungen fördern► Negative Effekte von Migration begrenzen► Rückkehr und Reintegration fördern► Irreguläre Migration bekämpfen, Migrationsursachen reduzieren, Flüchtlingschutz gewähren► Zusammenarbeit mit EU verbessern	<ul style="list-style-type: none">► EU► BGR, CYP, CZE, DEU, FRA, GRC, HUN, ITA, POL, PRT, ROU, SVK, SVN, SWE► European Training Foundation (ETF)► Frontex	<ul style="list-style-type: none">► International Organization for Migration (IOM)► ICMPD► Internationale Arbeitsorganisation (ILO)► UN-Entwicklungsprogramm (UNDP)► UN Women► Weltgesundheitsorganisation (WHO)► UNFPA	<ul style="list-style-type: none">► High Level MP-Meetings► Lokale Kooperationsplattformen► Anzeiger► National Monitoring Committee, National Focal Point► EU Coordination Mechanism	<ul style="list-style-type: none">► EU: thematisches Programm, Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument► ENPI, Instrument »Informationsaustausch und technische Unterstützung« (TAIEX)► EU-Mitgliedstaaten► nationale Ressourcen	<ul style="list-style-type: none">► Management von Arbeitsmigration und Rückwanderung► Betreuung zurückgelassener Familienangehöriger► bilaterales Migrationsabkommen mit Italien► Stärkung der Entwicklungskomponente der MP► Berufsbildungsprojekt► Umsetzung der Abkommen mit EU zur Rückübernahme und Visaerleichterung► Stärkung von Trainings- und Analysekapazitäten► Einführung biometrischer Pässe
Kap Verde (5.6.2008)	<ul style="list-style-type: none">► Mobilität mit EU durch Kurzzeitvisa fördern► Wanderungsbewegungen erfassen und analysieren► Beschäftigungsmöglichkeiten in Kap Verde und außerhalb schaffen, legale (Arbeits-) Migration organisieren; Integration in den Aufnahmeländern verbessern► Diaspora unterstützen, Rücküberweisungen erleichtern, zirkuläre Migration und Rückwanderungen fördern, Folgen der Auswanderung von Hochqualifizierten dämpfen► Asylsystem, Grenzüberwachung und Dokumentensicherheit verbessern	<ul style="list-style-type: none">► EU► ESP, FRA, LUX, ND, PRT► Frontex	<ul style="list-style-type: none">► nationale Institutionen► ICMPD	<ul style="list-style-type: none">► Gruppe mit Regierungsvertretern und EU-Botschaftern► EU Task Force	<ul style="list-style-type: none">► EU: Thematisches Programm, ENPI► EU-Mitgliedstaaten► nationale Ressourcen► Frontex	<ul style="list-style-type: none">► Stärkung der migrationspolitischen Kapazitäten► Informationszentrum für legale Migration (CAMPO)► gemeinsames Visumzentrum► Unterstützung der Berufsbildung in Kap Verde► Beschäftigungsförderung► Partnerschaften mit Universitäten in EU-Staaten► SEAHORSE-Programm zur Grenzsicherung► Nationales Identifikationssystem (SNIAC)

Georgien (30.11.2009)	<ul style="list-style-type: none"> ► Mobilität fördern, insbesondere zirkuläre und temporäre Arbeitsmigration ► Migrationsmanagement verbessern ► Über Zuwanderungs- und Arbeitsmöglichkeiten in der EU informieren ► Pre-departure-Training, v.a. in Berufsbildung und Sprache ► Dialog über Visafragen und konsularische Kapazitäten ► Austausch von Studenten und Fachkräften ausweiten ► Freiwillige Rückkehr fördern, Reintegrationshilfen bieten ► Irreguläre Migration bekämpfen ► Kapazitäten in der Asylpolitik sowie Dokumentensicherheit stärken 	<ul style="list-style-type: none"> ► EU ► BEL, BGR, CZE, DEU, DNK, EST, FRA, GBR, GRC, ITA, IVA, LTU, NDL, POL, ROU, SWE, ETF ► Frontex 	<ul style="list-style-type: none"> ► ICMPD ► IOM ► Danish Refugee Council (DRC) 	<ul style="list-style-type: none"> ► MP-Treffen ► Lokale Kooperationsplattform ► Anzeiger 	<ul style="list-style-type: none"> ► EU: Thematisches Programm, ENPI, Europäischer Integrationsfonds, TAIEX ► EU-Mitgliedstaaten ► Frontex ► ETF ► DRC ► nationale Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> ► Unterstützung von Rückkehrern ► Stärkung der migrationspolitischen Kapazitäten ► Verbesserung des Personalstandsregisters und der Migrationsstatistiken ► Förderung der Rückkehr und der Integration von Rückkehrern ► Umsetzung der Abkommen mit der EU zur Rückübernahme und Visaverleichterung
Armenien (27.10.2011)	<ul style="list-style-type: none"> ► Temporäre und zirkuläre Migration fördern ► Migrationsmanagement verbessern ► Pre-departure-Training, v.a. in Berufsbildung und Sprache ► Austausch von Studenten und Fachkräften erleichtern ► Qualifikationen anerkennen und sozialen Schutz von Migranten verbessern ► Visaerleichterungen und Ausbau der konsularischen Kapazitäten erreichen ► Brain drain verhindern, Reintegration und Selbständigkeit von Rückkehrern fördern ► Irreguläre Migration bekämpfen, Dokumentensicherheit und Grenzüberwachung erhöhen ► Effektiven Flüchtlingsschutz und Asylsystem schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> ► EU ► BEL, BGR, CZE, DEU, FRA, ITA, NDL, POL, ROU, SWE ► ETF ► Frontex 	<ul style="list-style-type: none"> ► IOM ► International Centre for Human Development (ICHD) ► Caucasus Research Resource Centres 	<ul style="list-style-type: none"> ► MP-Treffen ► Lokale Kooperationsplattform ► Anzeiger 	<ul style="list-style-type: none"> ► EU: Thematisches Programm, TAIEX ► EU-Mitgliedstaaten ► ETF ► nationale Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> ► Stärkung der migrationspolitischen Kapazitäten, insbesondere für Reintegrationsmaßnahmen ► Unterstützung des nationalen Migrationsservice ► Verbesserung der Steuerung der Arbeitsmigration ► »Migration and Skills Survey«

Quelle: eigene Zusammenstellung, Daten von EU Development Cooperation (DEVCO), International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) sowie nationale Quellen; Stand: September 2012.

Abkürzungen

DRC	Danish Refugee Council
EASO	European Asylum Support Office
ENPI	European Neighbourhood Partnership Instrument
ETF	European Training Foundation
ICHD	International Centre for Human Development
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOM	International Organization for Migration
IZA	Institute for the Study of Labor
NGO	Non-governmental organization
SNIAC	Special Needs Identification and Assignment Coordination
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
WHO	World Health Organization